



Seppo Sallila

Hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan määrittelyä

Tutkimuksen ohjaaja:
Professori Veli-Matti Ritakallio
Turun yliopisto
Sosiaalipolitiikan laitos

Esitarkastajat:
Olli Kangas, dosentti
Kansaneläkelaitos
ja
Pauli Forma, dosentti
Kuntien eläkevakuutus

Vastaväittelijä:
Markus Jäntti, professori
Åbo Akademi

© Kirjoittaja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kielen tarkistus: Arja Aarnio
Tiivistelmän käännökset: Done Information Oy
Taitto: Christine Strid

ISBN 978-952-245-012-8 (nid.)
ISSN 1798-0054 (nid.)
ISBN 978-952-245-013-5 (PDF)
ISSN 1798-0062 (PDF)

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 2009

Motto: *”Politiikka on mahdollisuuksien taidetta, ja on tärkeää pitää tämä mielessä yhdistettäessä teoreettisia käsityksiä niiden käytännöllisen toteutuksen kanssa.” (Public policy, like politics, is the art of the possible, and this is important to bear in mind in combining theoretical insights with realistic readings of practical feasibility.)*
(Sen 1999b, 132)

Esipuhe

Tämä väitöskirja on pitkään jatkuneen akateemisen harrastukseni luonteva tulos. Sitä voi luonnehtia pyrkimyksenä käsiteltävän asian olennaisen ja usein yksinkertaisen perusmuodon löytämiseen. Käsiteltäviksi asioiksi olen ottanut lähes aina varsin laajoja kokonaisuuksia. Nyt aiheenani on tulonsiirtojärjestelmä köyhyyttä ja eriarvoisuutta vähentävänä yhteiskunnallisena instituutiona.

Väitöskirjan teeman ituja oli nähtävissä jo opiskeluaikana. Eräässä tutkielmasa otin käsittelyyn Rooman klubin globaalit maailman tulevaisuuden simulointimallit. Yhteiskunnan ja systeemien mallintamisen teoriaan tutustuin Hannu Nurmen luennoilla, joilla tässä tutkimuksessa käyttämäni $Y = \text{System}(X)$ -kaava tuli tutuksi. Tein tutkielman *Ihmisen olemuksesta* pääasiassa Ludwig Feuerbachin teoksen *Das Wesen des Christentums* ja Karl Marxin teoksen *Taloudellis-filosofiset käsikirjoitukset 1844* pohjalta. Ensimmäinen graduaiheeni oli teknologian lainmukaisuus, joka osoittautui pian liian vaikeaksi. Toinen oli 1960-luvun lopulla Suomessa paljon suosiota saanut Ralf Dahrendorfin *Luokkateoria*, jota hän kehitti luokkakonfliktin ratkaisemiseksi. Tässä Dahrendorf popularisoi ja latisti marxilaista luokkateoriaa. Menin tätä tutkimusta varten vuodeksi stipendiaatiksi Humboldt-yliopistoon DDR:ään tutustumaan paikalliseen Dahrendorf-tutkimukseen (-kriittikkiin), mutta kyllästyin sekä heidän tutkimuksiinsa että Dahrendorfin teorian yksinkertaistuksiin ja jätin sen aiheen noin vuonna 1978. Mutta DDR:ssä tutustuin tarkemmin Georg Wilhelm Friedrich Hegeliin, aluksi suuntauduin dialektiseen logikkaan ja marxilaiseen tapaan pyrin lukemaan Hegeliä materialistisesti. Tuolloin kehitin alkuidun kolmannelle graduaiheelleni, joka sitten aikoinaan valmistuttuaan päätti opintoni. Sen nimi on *Yleinen yhteiskuntateoria* (Sallila 1985), joka nimensä mukaisesti pyrki vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: Mikä on yhteiskunta, mistä se muodostuu, miten se pysyy koossa, miksi sellainen materian muoto ylipäättään on olemassa ja mihin yhteiskunnan materiaalisuus perustuu? Siinä oli vahvoja vaikutteita edellä mainituilta klassikoilta, mutta myös suomalaisesta akateemisesta yhteisöstä, esimerkiksi nykyisen työtoverini Sakari Hännisen (1981) väitöskirjasta *Aika, paikka, politiikka: marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista*. Myöhemmin olen huomannut, että käsitelin aihetta simmelmäisittäin (Georg Simmel). Aihe oli minulle ilmeisesti melko vaativa ja olisi tarvinnut pätevää ohjausta, sitä ei ollut. Teoria jäi melko abstraktiksi pohdinnaksi ja olisi vaatinut syvällisempää perehtyneisyyttä alan klassikoihin, jotta olisin kyennyt saamaan tekemistäni abstrakteista käsitteistä kaiken irti ja poistamaan irralliset pohdinnat. Se ei herättänyt akateemisessa maailmassa juuri lainkaan keskustelua – ei edes Turun yliopiston sosiologian laitoksella, jonka gradu-kokoelmaan se kuuluu.

Kun valmistuin valtiotieteiden kandidaatiksi vuonna 1985, tietokoneet olivat suuria. Henkilökohtaiset pöytäkoneet alkoivat ilmestyä yliopiston laitosten tutki-

joiden pöydille 80-luvun lopulla. Aluksi niitä käytettiin pääasiassa tekstinkäsittelyyn ja taulukkolaskentaan. Tutkimusten vaatimat analyysit tehtiin isoilla koneilla ja niitä ohjattiin omilla päätteillään. Esimerkiksi SAS-ohjelmaa, joka on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen, oli tuolloin mahdollista käyttää vain suurympäristössä. Itse kävin ensimmäisen SAS-kurssini 1988 ja siitä alkoi pitkä tuttavuus SAS-ohjelman kanssa. Henkilökohtaisten pöytäkoneiden ohjelmavalikoimaan SAS-ohjelma tuli 80-luvun lopussa.

Rakastuminen helsinkiläiseen Kirsti Hakolaan ja perheen perustaminen vakiinnuttivat asuinpaikkani Helsinkiin. SAS-taitoni toi minut vuoden 1989 lopulla Stakesiin, jossa olen työskennellyt siitä lähtien. Tuolloin aluksi Stakes oli vielä sosiaalihallitus ja työpisteeni oli sen huolto-osastolla. Sitten Stakes yhdistyi lääkintöhallitukseen ja muuttui sosiaali- ja terveyshallitukseksi ja pian Stakesiksi. Työni oli asiallisesti ottaen tutkimusassistentin tehtäviä ja tärkein työvälineeni oli SAS. Avustin monia tutkijoita ja väitöskirjan tekijöitä heidän kvantitatiivisissa analyyseissään ja tietokantojen luomisessa. Heitä olivat Pirjo Vesanen, Tarja Kivinen (nykyään Heino), Marja Vaarama, Tuomo Melin, Juho Saari, Hannu Valtonen, tutkimuksesta vastaavat ylijohtajat ja tarkemmin määrittelemättömästi Stakesin koko Sosiaalitutkimusyksikkö, jolla on ollut monia nimiä tämän jälkeen organisaatiomuutosten loputtomilta tuntuneissa pyörteissä 90-luvulta tähän päivään asti. Tämä Sosiaalitutkimusyksikkö on jakautunut moneen osaan ja sen nykyinen kantaryhmä muodostaa Hyryn, Hyvinvoinnin tutkimusryhmän. Marja Vaaraman vanhuspolitiikan ja Tarja Heinon lastensuojelun projektit olivat keskeisiä työni kohteita 90-luvun lopulle asti.

Jatko-opintoni aloitin suorittamalla valmistumisen (VTK 1985) jälkeen sosiaalipolitiikan perus-, aine- ja syventävät opinnot Turun yliopistossa, ne sain päätökseen vuonna 1991. Jatko-opiskelijaksi Helsingin yliopiston sosiologian laitokselle ilmoittauduin 1990. Kävin Olavi Riihisen vetämän lisensiaattiseminaarin Franzenissa 1990-luvun alkupuolella, jolloin esitin ensimmäisen tutkimussuunnitelmani koskien kuntien tulosoajasta. Se ei johtanut lisensiaattitutkielmaan. Vuosikymmenen puolivälissä vaihdoin aiheeksi itsemurhan sosiaalisen luonteen, josta myös kirjoitin tutkimussuunnitelman vuoden 1995 lopulla. Sen lähtökohdaksi oli Durkheimin itsemurhatutkimuksen (1985) sosiologinen tutkimusasetelma. Tämän suunnitelma raukesi työkiireiden ja SOMA-mallityön takia; olin kuitenkin ehtinyt kerätä kattavan kirjallisuuskokoelman (lähinnä artikkeleita) ja olin hankkinut käyttööni Maailman terveysjärjestön (WHO) kuolleisuusrekisterin ja jonkin verran maakohtaisia aikasarjoja selittäviksi muuttujiksi.

SOMA-malli tuli osaksi työtehtäviäni vuosina 1995–1996, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) Ilari Keso järjesti Stakesin mukaan mallin kehittämisen ja ylläpitotyöhön. Stakesin puolelta aloitteellisia olivat silloin tutkimuksesta vastannut ylijohtaja Hannu Uusitalo, Sosiaalitutkimusyksikön ryhmäpäällikkö Matti Heikkilä ja myöhemmin Hannu Valtonen. Tällöin läheisin SOMA-malli-kumppanini Stakesissa oli Virpi Kosunen; teimme yhdessä tutkimuksen *Arvailusta arvioin-*

tiin? Esimerkki staattisen mikrosimulaatiomallin käyttömahdollisuuksista verotuksen ja sosiaaliturvan muutosehdotusten arvioinnissa (Sallila ja Kosunen 1998). Se oli Seppo Leppäsen johtaman komitean (Leppänen 1996) ehdotusten toteuttamisen vaikutusten arviointitutkimus, jossa käytettiin vuoden 1994 Tulonjakoaineistoon perustuvaa SOMA-mallia. Tämän jälkeen olen tehnyt monia tutkimuksia tällä mallilla, köyhyyspoliittisesti ensimmäinen tutkimukseni on *Köyhyyden poistaminen tulonsiirroilla* vuodelta 2003. Tämä tutkimus oli asiallisesti tämän väitöskirjan alkumuoto, sillä siinä asetin ongelman tulonsiirtojärjestelmän ja köyhyyden välisestä suhteesta.

Stakesissa on ollut tilaa käyttää mikrosimulointimalleja sekä tutkimuksessa että lainsäädännön valmistelutyössä. Tästä kiitos Stakesin johtaneille Hannu Uusitalolle ja Hannu Valtoselle sekä nykyiselle johdolle ja Hyry-ryhmälle, jotka ovat tähän vaikuttaneet ja edelleen vaikuttavat. Myös entiset työtoverini Virpi Kosunen ja Antti Parpo ansaitsevat erityiskiitoksen, sillä he ovat osallistuneet SOMA-mallin ylläpitoon ja kehittämiseen. Antti myös käytti mallia väitöskirjassaan (2004) *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako*. Nykyiset SOMA-mallin ylläpitäjät, Ilari Keso STM:stä, Anita Haataja ja Pertti Honkanen Kansaneläkelaitoksesta (Kela), ansaitsevat kiitoksen. Kaksi jälkimmäistä on myös lukenut käsikirjoituksen ja antanut arvokkaita kommentteja. Muita kommentoijia ovat olleet Pertti Pykälä Kelasta, Heikki Viitamäki Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (VATT), Elina Pylkkänen ja Sakari Karvonen Stakesista. Monet edellisistä ovat mikrosimuloinnin asiantuntijoita, ja heiltä olen saanut tarkkaa palautetta myös käsikirjoituksen simulointia koskevaan osaan. Helsingin yliopiston Väestö–Terveys–Elinolot-tutkijakoulun jäsenet ovat kuunnelleet kiltisti muutamaan kertaan tutkimukseni edistymisestä ja antaneet oman tärkeän, simulointia tuntemattomien tutkijoiden kommentointipanoksensa. Samoin ovat tehneet Jyväskylässä vuonna 2006 järjestettyjen Sosiaalipolitiikan päivien Köyhyys, syrjäytyminen ja huono-osaisuus -ryhmän jäsenet ja Turussa TCWR¹-seminaariin 17.11.2006 osallistuneet. Kiitos teille.

Ja tietenkin työni ohjaajaa professori Veli-Matti Ritakalliota Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitokselta on syytä kiittää ohjauksesta. Hän on kommentoinut tutkimukseni tavoitteita, rakennetta ja kieliasua hyvinkin tarkasti. Hän otti väitöskirjani ohjaukseensa vuoden 2005 alusta kommentoimalla sen ensimmäistä versiota. Hänen neuvostaan lisäsin siihen paljon köyhyyden teoriaa. Veli-Matti on kommentoinut ja tehnyt parannusehdotuksia laajasti käsikirjoituksen eri versioihin. Hän myös neuvoi käyttämään tekstin selkeyttämiseen ammattimaista kielenhuoltoa, josta on kiittäminen Stakesista eläkkeelle jäänyttä Arja Aarniota.

Ensimmäinen lapseni, Heidi, syntyi vuonna 1991 ja muutaman vuoden päästä Markus. Nyt lapset ovat jo teini-iässä ja isän olisi tehtävä tutkimuksensa valmiiksi ennen kuin he valmistuvat ylioppilaisiksi. Aikaa tutkimukselle olen usein nipistänyt lomien vapaa-ajasta, mökille on usein tullut teoreettista luettavaa mukaan. Pariin

1 TCWR lyhenne tulee sanoista Turku Center for Welfare Research.

otteeseen olen hakenut vauhtia Teneriffalta, Madeiralta ja Lontoosta; nämä pistäytymiset ovat piristäneet tutkimusta. Etelän lämmin meri-ilmastoo tuntuu oikein hyvin rauhoittavan mielen teoreettiseen ajatteluun, lukemiseen ja tekstien muokkaukseen. Lontoossa tutustuin British Libraryssa Karl Marxin lähteenään käyttämän Charles Parryn (1816) tutkimukseen viljalakien (Corn Law) vaikutuksesta viljan hintaan ja maatyöläisten palkkoihin, mikä sai minut täsmentämään tekstiäni.

Omistan tämän kirjan jo kuolleiden vanhempieni muistolle. Äidilleni ja isälleni, jotka uutteruudellaan hoitivat kirjakauppaamme pienessä Töysän kunnassa Etelä-Pohjanmaalla 60-luvulla niin hyvin, että kaikille neljälle lapselle kävi mahdolliseksi kouluttautua ylioppilaiksi ja tulla saatetuksi opintielle. Isäni toivoi, että lähtisin lukemaan matematiikkaa ja suuntautuisin vakuutusmatematiikoksi. Tämä toteutuikin, sillä aloitin opintoni matematiikalla ja nyt tässä väitöskirjassa on aimo annos vakuutusaktuaarisen matemaatikon otetta, vaikka sen voidaan katsoa kuuluvan laajasti ymmärrettyihin yhteiskuntatieteisiin.

Helsingissä 21.11.2008

Seppo Sallila

Sisällys

Esipuhe

1	JOHDANTO	11
2	TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	18
2.1	Tutkimusasetelma	20
3	KÖYHÄINHOITOSTITUUTION ALKU JA KIRKON OSUUS.....	22
4	KÖYHYYS KLASIKKOJEN TEKSTEISSÄ.....	25
4.1	Adam Smith.....	25
4.2	David Ricardo.....	32
4.3	G. W. F. Hegel.....	36
4.5	Karl Marx.....	38
5	EMPIIRISEN KÖYHYYSTUTKIMUKSEN SYNTY JA KEHITYS.....	46
5.1	Charles Booth ja Seebohm Rowntree.....	46
5.2	Peter Townsend	49
5.3	Amartya Sen ja capability-näkökulma köyhyyteen	53
5.4	Jälkisanat absoluuttisesta ja suhteellisesta köyhyydestä	56
6	HYVINVOINTIVALTIO JA KÖYHYYS	60
6.1	Tämän tutkimuksen köyhyyskäsite.....	60
6.2	Tulonsiirtojärjestelmän laajuus ja köyhyysvaje.....	62
6.3	Hyvinvointivaltio ja köyhyyspoliittiset tavoitteet	65
6.4	Tarveharkintaisen ja muun sosiaaliturvan suhde	67
6.5	Tavoitehakuiheen sosiaalipoliittikkaan Suomessa	70
6.6	Perustulo ja köyhyyden poistaminen	72
6.7	Työn kannustamisen ja joustavuuden tavoite.....	74
7	MIKROSIMULOINTI.....	77
7.1	Staattiset ja dynaamiset mikrosimulointimallit.....	77
7.2	SOMA-mikrosimulointimalli	83
7.3	SOMA-malli ja tieteellinen teoria.....	88
8	MENETELMÄT TUTKIMUKSEN EMPIIRISESSÄ OSASSA	91
8.1	CUPI – köyhyyden käsite.....	92
8.2	Optimoinnista yleensä	96
8.3	Optimoinnissa käytetyn SOMA-mallin perusoletukset.....	101
8.4	Optimoinnin toteutus.....	102

9	SIMULOINTIMALLIN VALIDISUUS	107
9.1	SOMA-mallin validisuuden arviointia.....	108
9.2	Mallin rajoitteista	111
10	KÖYHYEDEN VÄHENTÄMISEN OPTIMAALISET OHJELMAT	114
10.1	Optimoinnin tuloksena saatujen ohjelmien empiirinen erittely	120
10.2	Kokonaisvaikutus.....	123
11	OPTIMOINNIN TULOKSET VÄESTÖRYHMITÄIN JA TULONSIIRTO- JÄRJESTELMÄN MUUTOKSET	133
11.1	Voittajat ja häviäjät	133
11.2	Alueellinen vaikutus	137
11.3	Köyhyys kotitalouden elinvaiheen mukaan.....	140
11.4	Köyhyys kotitalouden päämiehen toiminnan mukaan	143
11.5	Köyhyys eräiden muiden ryhmäjakojen mukaan	147
11.6	Muutokset tulonsiirroittain.....	148
11.7	Sosiaaliturvaverkon rakenteessa tapahtuvat muutokset	155
12	YHTEENVETO JA POHDINTA	160
12.1	Yhteenveto.....	160
12.2	Pohdinta	166
	Käsitteiden määritelmää.....	169
	Tiivistelmä	172
	Sammandrag	176
	Abstract.....	181
	Lähteet	186
	Liitteet.....	199

1 JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006a) määritteli Suomen strategiseksi tavoitteeksi toimeentuloturvan osalta seuraavasti: ”Tarkistetaan vähimmäisetuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen tasoa niin, että estetään köyhyys ja syrjäytyminen sekä taataan ihmisarvoinen elämä.” (STM 2006a, 16.) Tässä tutkimuksessa sosiaaliturvan taso otetaan tutkimuksen kohteeksi, tutkitaan, mitkä sosiaaliturvan vähimmäisetuuksien tasoa määrittelevät tekijät ovat olennaisia ja millä tasolla niiden pitäisi olla, jotta köyhyys olisi mahdollisimman vähäistä.

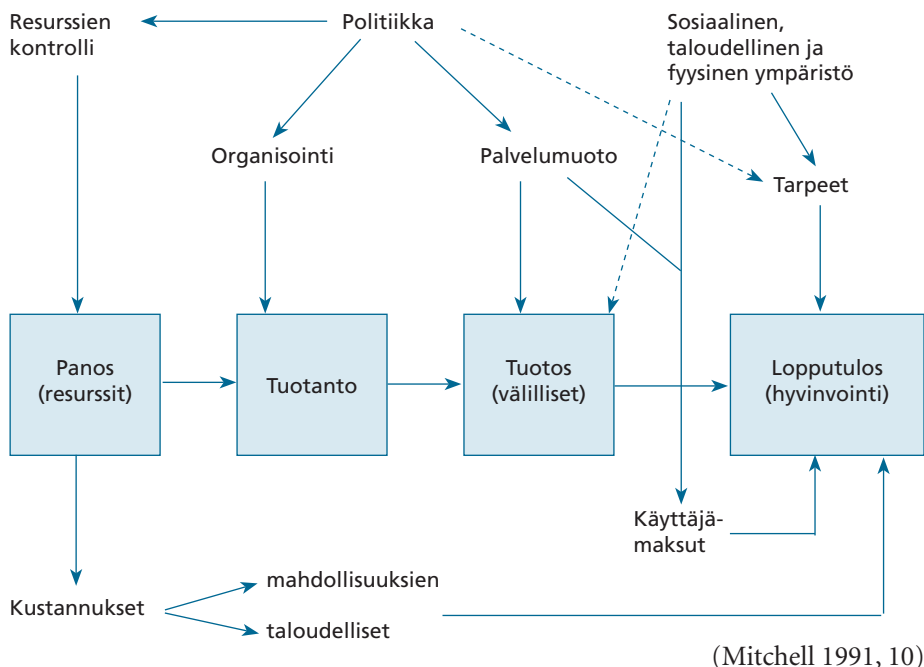
Rakennusliiton puheenjohtaja Matti Harjuniemi aloitti vuonna 2005 vappupuheensa Hyvinkäällä sanoin: ”Yhteiskuntamme on riittävän vauras takaamaan hyvinvoinnin kaikille. Köyhyyden poistaminen on mahdollista. Se tapahtuu työllisyyttä ja perusturvaa parantamalla.” (Harjuniemi 2005, 20.)

Työväenliikkeen vappupuheissa pyritään sanomaan työväen kannalta jotain olennaista. Olennaista on tämän mukaan se, että maamme on vauras, hyvinvoiva. Hyvinvoinnin tasaisempaa jakautumista pidetään toivottavana, etenkin köyhyyttä poistamalla. Köyhyyden poistaminen on olennaisin tavoite. Välineet tavoitteen saavuttamiseksi ovat työpaikkojen luominen ja perusturvan parannukset. Ratkaisu on kuitenkin liian yleinen ja itsestään selvältä kuulostava. Jopa siinä määrin, että se tuntuu epäuskottavalta ja pelkältä juhlapuheelta. Onko työväenliikkeestä tullut voimaton, koska köyhyyttä edelleen on runsaasti? Työväenliike sai maahamme aikaan ensimmäiset työväen avustuskassat jo 1800-luvulla (Jaakkola 1993), sitten sisällissota pysäytti ja osin lamaannutti työväenliikkeen. Neuvostoliittoa vastaan käydyn sodan jälkeen työväenliike elpyi jälleen ja sosiaaliturvaa parannettiin aina 80-luvun lopulle saakka. Lamavuodet 90-luvun alussa osoittivat tulonsiirtojärjestelmän voiman toimia suhteellisen köyhyyden syvenemisen torjumisessa (Uusitalo 2000, 56–7). Sen jälkeen tuloerot ja köyhyys ovat jatkuvasti kasvaneet.

Tässä tutkimuksessa tehdään toisin, tässä köyhyyttä ja sen poistamisen mahdollisuuksia tutkitaan hyvin konkreettisella, mutta myös uudella tavalla. Seuraavassa esitetään karkeasti skeema, jota tutkimuksessa noudatetaan etsittäessä köyhyyttä alentavia tekijöitä hyvinvoinnin tuottamisen järjestelmästämmme. Myöhemmin tätä järjestelmää esitellään soveltuvien osien konkreettisesti, mutta sen laaja kuvaus täytyy jättää pois (ks. tarkemmin Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sosiaaliturvajärjestelmän tarkka kuvaus ja tilastollinen esitys: Kela 2007; yleisemmin kts. Mikkola, et al. 2002).

Nykyistä tavoitesuuntautunutta käytännön politiikkaa ja sen tutkimuksen aselelmia voidaan havainnollistaa kuviolla 1.1, joka on peräisin Deborah Mitchellin kirjasta *Income Transfers in Ten Welfare States* (1991). Hän on kuitenkin käyttänyt lähteenään Michael Hillin ja Glen Bramleyn kirjan *Analysing Social Policy* luvussa 10 *The Pursuit of Efficiency* (tehokkuuden pyrkimys) esiintyvää kuviota (Hill ja

Bramley 1986, 180). Hill ja Bramley käsittelivät tehokkuutta taloustieteellisen kustannus-hyöty-analyysin mielessä; se ei ole tämän tutkimuksen näkökulmana. Kuvio 1.1 on otettu Mitchellin kirjasta nimenomaan siksi, että hän käytti sitä tulonsiirtopolitiikan vaikutusten analyysiin eikä koko hyvinvoinnin tuotantoon, kuten Hill ja Bramley. Myös Anita Haataja käytti Mitchellin kuvion sovellusta väitöskirjassaan (Haataja 1998, 45).



KUVIO 1.1 Hyvinvoinnin tuotanto

Siitä voidaan löytää seuraava etenemiskuvio²:

- I. Politiikassa esitetään tavoite alentaa köyhyyttä. Tässä on kyse esimerkiksi hallituksen toimintaohjelman rakentamisesta. Usein hallitukset käyttävät asiantuntijaryhmiä muotoilemaan konkreettiset toimenpiteet, joilla köyhyyttä uskotaan alennettavan.
- II. Hallituksen toimet ovat budjettivastuullisia. Kyse on siis resursseista, siitä minkä suuruisiin kustannuksiin on varaa. Hallitus kuitenkin pystyy itse päättämään, mistä ja miten paljon se veroja kerää. Budjetteja tehdään tietyissä kustannusraameissa, joiden rajoissa ministeriöt suunnittelevat toimenpiteitä.

² Tämä ei seuraa kuvion alkuperäistä selostusta, jossa on kyse koko julkisen sektorin hyvinvoinnin tuottamisprosessista, johon kuuluvat myös palvelut (Hill ja Bramley 1986, 179–182), esimerkiksi käsite Palvelumuoto viittaa juuri palvelujen toteuttamisen muotoon. Tässä kuvion skeemaa sovelletaan vain tulonsiirtoihin, kuten Mitchell teki.

- III. Kun kyse on köyhyyden alentamisesta, niin silloin toimenpiteet hyvin usein koskevat tulonsiirtoja ja verotusta. Tässä tutkimuksessa rajoitumme näihin. Tietysti hallituksen toimenpiderepertuaarissa on muitakin, ehkä useimmat niistä vaikuttavat välillisesti, esimerkiksi työllisyyden lisäämisen voisi arvela vähentävän köyhyyttä. Tulonsiirrot ja verotus ovat kuitenkin köyhyysvaikutuksiltaan välittömiä. Pelkästään tulonsiirtoja ja verotusta koskevat lait ovat hyvin kompleksisia, joiden eri osien köyhyyttä alentavaa tai lisäävää vaikutusta on vaikea nähdä. Tämä on hallitukselle varsin konkreettinen ongelma. Tämä tulee näkyviin hallituksen köyhyyspoliittisten ohjelmien laadinnassa. Tavalla tai toisella on päädytty tiettyihin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan. Tätä kuvaa Mitchellin kaavion panos. Panos-vaiheessa päätetyt toimenpiteet kirjataan laiksi, asetuksiksi ja ohjeiksi. Tässä vaiheessa on hyvä olla olemassa melko täsmällinen arvio kustannuksista, joka voidaan jakaa mahdollisuuksien ja suoranaisten rahallisen tuen kustannuksiin, kuten tulonsiirtojen kohdalla on yleensä kyse. Mahdollisuudet tarkoittavat mahdollisuuksien luomiseen ihmisten hyvinvoinnin lisääntymiselle, kuten esimerkiksi tukityöpaikan luominen työttömälle.
- IV. Kun edellinen vaihe on päättynyt, niin tulonsiirtoja ja verotusta koskevaa lakijärjestelmää käytetään annettaessa kansalaisille tulonsiirtoja ja verotettaessa heidän tulojaan. Tällöin on kyse ko. järjestelmästä tuotannossa eli järjestelmän implementoinnista.
- V. Tämän tuotannon tuotos on henkilöille ja kotitalouksille määrättyjä tulonsiirtoja ja veroja. Nämä muodostavat osan heidän tuloistaan. Joskus ne ovat kotitalouksien ainoa tulomuoto, kuten on yleensä eläkkeiden kohdalla.
- VI. Kaikkien tulojensa perusteella määräytyy kansalaisen paikka tulojakaumalla. Samalla määräytyy myös se, onko hän tulojensa perusteella köyhä, keskituloinen vai rikas. Tätä voidaan kutsua tulonsiirtojärjestelmän lopputuotokseksi. Tätä voidaan pitää politiikan tavoitteen täyttymisen mittana.
- VII. Köyhyyden kannalta on tietysti olennaista myös se, missä määrin tuotos on yhteydessä todellisiin tarpeisiin, missä määrin tulot riittävät välttämättömyys- ja ylellisyshyödykkeiden (hyödykkeiden jako Adam Smithiltä (1776, 715)) hankkimiseen. Voidaan ajatella, että kansalaiset antavat tukensa sellaiselle köyhyydenhoitopolitiikalle, jonka he näkevät tyydyttävän ainakin köyhien välttämättömät tarpeet. Ylellisyshyödyke voidaankin määritellä hyödykkeeksi, jota ilman henkilö voi tulla toimeen. Kiista lieneekin kuumimmillaan siinä, missä menee välttämättömien ja ylellisyshyödykkeiden raja. Ja ehkä myös siinä, missä määrin köyhien sallitaan ostavan köyhyysavustuksillaan ylellisyshyödykkeitä, kuten tupakkaa, alkoholia, merkkivaatteita yms. Tässä tutkimuksessa ei mennä tähän kiistaan mukaan, vaan määritellään köyhyys suoraan tulojen määrällä, riippumatta siitä, mihin hyödykkeisiin nämä rahat käytetään. Kehä on sulkeutunut, ollaan taas politiikassa.

Tämä Mitchellin esittämä asetelma (ja sitä kautta tämän tutkimuksen koko tutkimusasetelma) on sikäli rajoittunut, että se ei ota huomioon niitä yhteiskunnan prosesseja, jotka vaikuttavat köyhyden, politiikan ja tulonsiirtojärjestelmän syntymiseen ja muodostumiseen (yksi esimerkki tällaisesta tutkimuksesta on: Korpunen 1983). Hieman tätä valotetaan köyhyysteorioiden historiallisessa katsauksessa, mutta mihinkään systemaattiseen tarkasteluun ei pyritä (köyhyyspolitiikkoja ovat tarkastelleet esimerkiksi: Alcock 2006, 191–258; Ringen 1987, 4–7; Saari 2005b). Tämä tutkimus ei lähde arvioimaan köyhyyspolitiikan teoriaa (ja käytäntöä) systemaattisesti ja etsimällä sieltä sopivaa teoriaa, jota empiirisesti lopulta simuloinnin avulla testattaisiin. Tämä on nähtävä rajauksena ja näkökulman valintana, ei puutteena.

Jos koko edellä kuvattua köyhyden alentamisen prosessia voitaisiin simuloida tarvitsematta viedä asiantuntijoiden suunnitelmia ja poliitikkojen toimeenpanemisia toimenpiteitä käytäntöön, niin voitaisiin ehkä välttää monelta epäonnistumiselta, väärältä toimenpiteiden mitoituksesta tai tilanteelta, jossa kustannukset ylittävät taloudellisen sietokyvyn rajan jne.

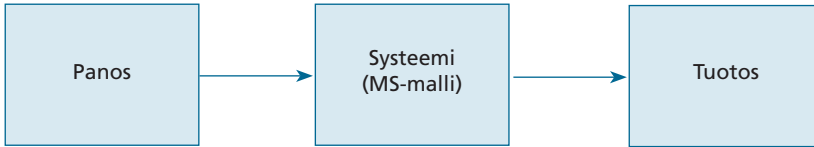
Osittain näistä syistä valtionhallinnossa on rakennettu todelliseen tilastoaineistoon pohjautuvia tulonsiirtoja ja verotusta simuloivia malleja, mikrosimulointimalleja. Näiden avulla voidaan laskea arvioita kotitaloustasolla toimenpiteiden tulovaikutuksista, kuten köyhydestä ja eriarvoisuudesta.

Tämän kaltaisia hallinnollisia asiantuntijaselvityksiä, mutta myös tieteellisiä tutkimuksia on tehty sekä Suomessa että muualla melko paljon. Hallinnollisista asiantuntijaselvityksistä voisi mainita *Asumistuen yhteensovitusryhmän muis-tion* (Asumistuen yhteensovitusryhmä 2001). Tieteellisistä voisi mainita Anita Haatajan väitöskirjan *Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipoliittikamallit, mikrosimuloinnit ja työttömien taloudellinen asema* (Haataja 1998) ja Antti Parpon väitöskirjan *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako* (Parpo 2004). Haataja käytti mikrosimulointia kolmen eri työttömyysturvan mallin vaikutusten analyysiin. Parpo arvioi mikrosimulointimenetelmällä nykyjärjestelmässä olevia kannustinloukkuja ja näiden purkamiseksi Paavo Lipposen II hallituksen tekemien toimenpiteiden vaikutuksia. Pertti Honkanen, Markus Jäntti ja Ilkka Pirttilä arvioivat verotuksen ja sosiaaliturvan vaikutuksia kannustimiin työttömän työllistyessä (Honkanen, et al. 2007b). Mikrosimulointimenetelmällä voidaan siis sekä analysoida tulonsiirtojärjestelmää ja sen vaikutuksia sinänsä että vertailla eri politiikkavaihtoehtojen vaikutuksia.

Ulkomaisista tutkimuslaitoksista voidaan ottaa esimerkiksi Englannista Essexin yliopistossa sijaitsevan Microsimulation Unit -yksikön. Se on tehnyt läheistä yhteistyötä Englannin hallituksen kanssa, esimerkiksi raportin *Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004–5 using microsimulation* (Sutherland 2004). Siellä on myös kehitetty Euroopan unionin mikrosimulointimalli EUROMOD, jonka avulla pyritään tutkimaan yhteisön tulonsiirtopoli-

tiikkojen yhdenmukaisuuden ongelmia (esimerkiksi: Immervoll, et al. 2004; Levy 2003).

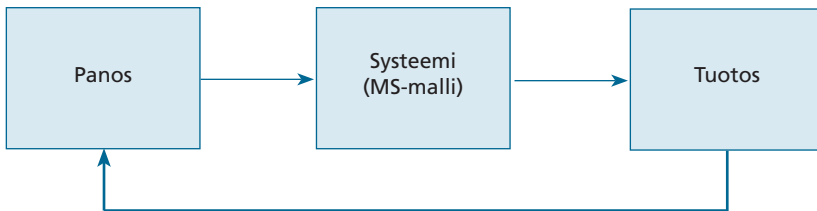
Mikrosimulointimallilla (MS-mallilla) tehty tutkimus voidaan yleistää kuvioon 1.2.



KUVIO 1.2 Mikrosimuloinnin käyttöä kuvaava yleinen asetelma

Tällöin panos sisältää yksittäisiä toimenpiteitä, lainsäädännön muutoksia tai monien toimenpiteiden yhdistelmiä. Tuotoksena voidaan pitää esimerkiksi köyhyyden ja eriarvoisuuden muutoksia.

Edellisestä poiketen tämä tutkimus voidaan yleistää kuvion 1.3 toteuttamiseen.



KUVIO 1.3 Tässä tutkimuksessa toteutettu mikrosimuloinnin käyttöasetelma

Eli kyseessä on takaisinkytkennän ottaminen mukaan tulonsiirtojärjestelmän muutosehdotuksen tuottavaan prosessiin. Tässä panos ei tule ulkoa, esimerkiksi poliitikoilta, vaan siitä tulee prosessin osa. Se, mikä tulee ulkopuolelta, on yleinen tavoite (jopa arvo), johon prosessi pyrkii ja jonka saavuttamista se testaa.

Tälle prosessille voidaan antaa ehdoksi kustannusten tasapaino, eli prosessi rahoittaa itse itsensä. Tätä edelliselle alisteista prosessia varten asetetaan myös tavoite, johon se pyrkii. Tässä tutkimuksessa rahoitusprosessin tavoite on eriarvoisuuden vähentäminen.

Näiden molempien prosessien tuotantokoneistona on sama MS-malli. Nämä tehtävät toteutetaan kahden sisäkkäisen takaisinkytkennän avulla, joista ylempi alentaa köyhyyttä ja sisempi alentaa eriarvoisuutta samalla, kun se huolehtii kustannusten tasapainon ylläpidosta.

Toisella tapaa ilmaisten kyse on tulonsiirto- ja verotusjärjestelmän optimoimisesta tuottamaan köyhyyden ja eriarvoisuuden alenemista.

Koko prosessi tapahtuu kuitenkin simulointia käyttäen. Tuloksen uskottavuus riippuu mallin validisuudesta. Mallin jouduttua tällaiseen tehokäyttöön sen validisuudesta saadaan sitä kautta lisää tietoa. Mallin validisuutta testataan myös vertaamalla sen laskemia tulonsiirtoja otoksessa oleviin samoja tulonsiirtoja mittaaviin muuttujiin, mikä on yleisesti käytössä tämäntyyppisten mallien validisuuden ja reliabilisuuden testauksessa³.

Tässä tutkimuksessa ensimmäistä kertaa tulonsiirtoja ja verotusta simuloiva malli sijoitetaan takaisinkytkentään. Anthony B. Atkinson on esittänyt idean EU:n tavoitteiden mukaisen sosiaalipolitiikan kehittämiseksi EUROMOD-mallin avulla (Atkinson 2005, 8), mutta tätä ei ole vielä toteutettu. Atkinson yhdessä muiden tutkijoiden kanssa esitti tämän ajatuksen myös Euroopan unionille (Atkinson, et al. 2005, 85). Idean on esittänyt myös Holly Sutherland arvioidessaan EUROMOD-mallin käyttömahdollisuuksia (Sutherland 2002). Tässä tutkimuksessa ajatus myös toteutetaan simulointimallilla.

Tutkimuksen rakenne on seuraava. Johdannon jälkeen tutkimuksen tavoite esitetään yleisesti luvussa 2. Köyhyyskäsitettä, köyhyysteoriaa ja köyhäinhoitosituaution historiallista kehitystä käsittelevät luvut 3–5. Niiden tarkoitus on ennen muuta osoittaa köyhyden käsitteen problemaattisuus ja joitain jäsenyyksiä, jotka auttavat tämän tutkimuksen köyhyyskäsitteen paikantamisessa köyhyystutkimuksen laajassa kentässä. Luvussa 6 määritellään tämän tutkimuksen köyhyyskäsite ja kuvataan suomalaista tulonsiirtojärjestelmää ja niitä tapoja, joilla köyhyyteen Suomessa on suhtauduttu ja pyritään suhtautumaan. Tässä luvussa määritellään tarkemmin, mitä väitöskirjan nimessä olevalla köyhyyspolitiikalla tässä teoksessa käsitellään. Luvussa 7 esitellään mikrosimulointimenetelmän käyttöä tutkimuksessa, kuvataan tässä tutkimuksessa käytetty SOMA-mikrosimulointimallia ja pohditaan mallin käyttöä tieteellisen teorian näkökulmasta (ks. liite 7). Luku 8 keskittyy metodiin, siinä määritellään CUPi-niminen köyhyysindeksi, jota käytetään köyhyyttä vähentävää tulonsiirtojärjestelmää etsittäessä. Lisäksi luvussa 8 esitellään käytetty optimointimenetelmä. Luvussa 9 pohditaan ja arvioidaan simulointimallin validisuutta ja reliabiliteettia, sekä yleensä että käytetyn SOMA-mallin suhteen. Luku 10 on ensimmäinen empiirisiä tuloksia käsittelevä luku, jossa optimoinnin tuloksena löydetty köyhyyttä vähentävät tulonsiirtojärjestelmät esitetään. Luvussa 11 analysoidaan löydettyjen tulonsiirtojärjestelmien soveltamisen seurauksia väestöryhmittäin ja tulonsiirroittain. Luvussa 12 esitetään yhteenveto ja pohditaan jatko-tutkimuksen kohteita sekä etsitään kritiikin kohteita. Luvussa *Käsitteiden määrittelyä* määritellään keskeiset tutkimuksessa käytetyt käsitteet, ellei niitä ole muualla määritelty.

Tieteiden järjestelmässä tämä tutkimus ylittää monia tieteenalarajoja. Sosio-logisena tutkimuksena se liittyy lähinnä taloussosiologiaan. Poliitiikan tavoitteisiin tähdätessään sen voidaan nähdä liittyvän politiikan analyysiin. Instituutioista se

3 Simulointikirjallisuudessa käsitteitä validisuus ja reliabilisuus käytetään usein toistensa synonyymeinä, mikä voi johtua siitä, että simulointimallien teoreettinen status on vielä epäselvä. Tässä tutkimuksessa yritetään päästä tässä metodologisessa asiassa hieman eteenpäin.

on erittäin kiinteässä yhteydessä oikeusinstituutioon tulonsiirto- ja verotuslainsäädännön kautta. Sosiaalipolitiikkaan se liittyy tavoitteensa sisällön kautta, jona on köyhyyden vähentäminen. Taloustieteen ja sosiaalipolitiikan rajamailla ollaan, kun tutkitaan tuloihin perustuvaa eriarvoisuutta. Tässä käytettyä optimoinnin metodologiaa opetetaan Suomessa soveltavassa matematiikassa, Teknillisen korkeakoulun systeemianalyysin laboratoriossa ja monissa kauppakorkeakouluissa. Kehitetty metodi on myös vaatinut SAS-ohjelmointikielen hyvää hallintaa ja siten se ainakin käyttää tietojenkäsittelytieteen tietoja.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Köyhyyspolitiikasta on puuttunut täsmällinen menetelmä tavoitteiden asettamiseksi. Tämä näkyi selkeästi, kun Suomelle tehtiin *Köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma vuosille 2003–2005*, jossa köyhyys tulkittiin taloudellisena köyhyytenä. Tämän raportin köyhyyspoliittiset toimenpiteet olivat pieniä muutoksia kansaneläkkeeseen, työmarkkinatukeen, toimeentulotukeen, velallisen aseman helpottaminen ja työkyvyttömyyseläkeläisen asemaan pieni parannus (STM 2003a, 54). Tässä tutkimuksessa etsitään köyhyyspolitiikalle parempi menetelmä tuloköyhyyttä optimaalisesti alentavan tulonsiirtojärjestelmän kautta. Tehtävä jakautuu useaan osaan. Tulonsiirtojärjestelmä täytyy esittää sellaisena loogisena kokonaisuutena, että se tekee mahdolliseksi optimaalisen etsinnän. On kehitettävä itse etsimismetodi. Ja kun on löydetty vaatimukset täyttävä tulonsiirtojärjestelmä, niin on vielä esitettävä empiirisesti sen (tai niiden) köyhyys-, eriarvoisuus- ja tulovaikutukset.

Aiemmin on ollut tapana tutkittaessa tulonsiirtojen köyhyyttä alentavaa vaikutusta edetä kolmen tulokäsitteen kautta: ensin ansiotulojen, yrittäjätulojen ja pääomatulojen summan eli tuotannontekijätulojen mukaan, toiseksi lisätään tähän tulonsiirrot ja saatua tulosummaa nimitetään bruttotuloiksi ja kolmanneksi vähennetään bruttotuloista verot ja pakolliset menot, jolloin saadaan kotitalouden käytettävissä olevan tulon käsite. Tutkimusyksikkönä yleensä käytetään kotitaloutta eli edellä mainitut tulot lasketaan yhteen kotitalouksittain. Lisäksi nämä tulokäsitteet jaetaan kotitalouden kulutusyksikköluvulla⁴, jotta eri rakenteen omaavia kotitalouksia voitaisiin järkevästi verrata toisiinsa. Vertaamalla köyhyys- ja eriarvoisuusindeksejä ennen tulonsiirtoja ja niiden jälkeen saadaan tulonsiirtojen köyhyys- ja tulojakovaikutukset (esimerkiksi: Behrendt 2002; Mitchell 1991; Ritakallio 1994b; Uusitalo 1988b). Tämän tutkimustavan heikkoutena on ajatus siitä, että tuotannontekijätulot nähdään perustana, johon lisätään tulonsiirrot hyvinvointivaltion tuomana hyvänä vaikutuksena. Tällöin ajatellaan, että tuotannon järjestelmä on riippumaton tulonsiirtojärjestelmästä. Tosiasiassa tuotannontekijätulolla mitatun köyhyyden ja tulonsiirtojärjestelmän laajuuden välillä on voimakas positiivinen yhteys (Sallila 2005, 606). Uusitalo puhuu tässä yhteydessä ”palautevaikutuksesta”, mutta ei arvioi sen suuruutta (Uusitalo 1988b, 43). Tässä tutkimuksessa tämä metodinen heikkous on ratkaistu analysoimalla vaikutuksia tulonsiirtojärjestelmän muutoksessa.

Tulonsiirtojärjestelmällä tarkoitetaan tässä lakijärjestelmää, jota noudattamalla valtio ja kunnat jakavat tuloja uudelleen. Tulonsiirtojärjestelmässä on sisäänrakennettuja mahdollisuuksia vaikuttaa köyhyyden ja eriarvoisuuden esiintymiseen. Nämä mahdollisuudet etsitään tulonsiirtojärjestelmää simuloivan mallin

4 Ks. Käsitteiden määrittelyä: Kulutusyksikkö.

avulla. Ne ovat enemmän tai vähemmän tutkimattomia. Tarkoitus on paikantaa nämä mahdollisuudet ja esittää, miten niihin tarttuminen voisi vaikuttaa köyhyyden ja eriarvoisuuden esiintymiseen. Kyse ei ole mistä tahansa mahdollisuuksista, vaan sellaisten olennaisten tulonsiirtojärjestelmän osien, parametrien⁵, löytämisestä, joita muuttamalla köyhyys tehokkaasti vähenee.

Tehtävänä ei ole esittää teorian sovelletusta poliittisena ohjelmana. Poliittisen ohjelman esittäminen kuuluu tiedon soveltajalle, jona voisi toimia esimerkiksi kansalaisliike, poliittinen puolue tai poliittinen virkamies. Täten kysymys tulosten poliittisesta realismista eli mahdollisuuksien toteuttaminen olemassa olevaksi tulonsiirtojärjestelmäksi eli lakitekstiksi ei ole tässä areenalla. Eettisenä tavoitteena tästä huolimatta on antaa niille voimille, jotka köyhyydestä ja eriarvoisuudesta päättävät ja politiikkoja muotoilevat, mahdollisimman todenperäinen teoria tulonsiirtojärjestelmän muutosten köyhyys- ja eriarvoisuusvaikutuksista. Tämä esitetään tavalla, joka on vietävissä joko suoraan lakiin tai joka vähintäänkin muodostaa pohjan vakavalle köyhyyden vähentämisestä koskevalle poliittiselle prosessille.

Lähtökohtana on siis tietyn hyvinvointivaltion, Suomen, vuonna 2003 sosiaaliturvaa määrittelevä lainsäädäntö, josta etsitään köyhyyteen tehokkaimmin purevat pisteet. Kysytään, mihin suuntaan seuraava askel tämän lainsäädännön muuttamisessa on järkevä ottaa, jos halutaan alentaa köyhyyttä mahdollisimman tehokkaasti?

Tavoitteeseen pyritään sillä ehdolla, että kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen summa pysyy vakiona. Valtiovarainministeriön ei tarvitse muuttaa budjetin loppusummaa tässä esitettävien ehdotusten takia. Kaikki lasketut vaihtoehdot ovat siis budjettineutraaleja, eivät kuitenkaan yksittäisen tulonsiirron sisällä vaan kokonaistaloudellisesti. Saatuja tulonsiirtoja tässä suoritettava optimointi todennäköisesti tulee lisäämään ja näin ollen veroja kasvattamaan.

Tämä tutkimus on jatkoa vuonna 2003 samaa teemaa koskeneelle tutkimukselleni (Sallila 2003). Uutuutena ovat monet menetelmälliset parannukset. Uutta, kansainvälisesti, on se teoreettinen ote, joka tässä simulointimallille annetaan (ks. liite 7, s. 198). Myös simuloitu järjestelmä on uusi, sillä nyt perustana on vuoden 2003 lakijärjestelmä, kun aiemman tutkimukseni perusta oli vuoden 1999 järjestelmä, myös aineisto on uusi eli vuoden 2003 Tulonjakoaineisto. Simulointivuosi ja aineistovuosi on pidetty samana, sillä malliin on viety paljon laskennallisia muutujia, jotka on laskettu aineistovuoden lainsäädännön mukaan. Vaikka mallilla pystytään vaihtamaan lakijärjestelmän vuosi toiseksi kuin aineistovuosi, niin niiden pitäminen samana antaa parhaan tuloksen.

Tässä on jätetty tulonsiirtojen muutosten kannustavuusvaikutuksen arviointi tehtävän ulkopuolelle. Ensinnäkin kyse on tulonsiirto- ja verotusjärjestelmän muutosten vaikutusten analyysistä väestön tuloköyhyyteen ja tuloilla mitattuun eriarvoisuuteen. Toiseksi menetelmänä on lakia simuloivan mallin käyttö, johon ei sisälly käyttäytymismuutosten simulointia. Kolmanneksi tieteessä on tapana esit-

5 Ks. Käsitteiden määrittelyä: Parametri.

tää tulokset mahdollisimman puhtaassa muodossa, mikä saavutetaan esimerkiksi rajaamalla tehtävä mahdollisimman selkeäksi. Kannustavuusvaikutusten arvioinnin vaatimus on ymmärrettävä, sillä onhan hallitus jo pitkään kirjannut sen ohjelmiinsa. Lisäksi näitä samoja malleja⁶ käytetään hallituksen ohjelmien erilaisten vaihtoehtojen vaikutusten analyysissä hyväksi. Tällöin on luontevaa pyrkiä laskemaan kannustavuuteen pyrkivän hallituksen lainmuutosehdotusten kannustimia. Näitä varten täytyisi kuitenkin rakentaa käytettävään simulointimalliin lisämoduuleja, joiden tarkoituksena on tulojen ja tulonsiirtojen (muutoksen) käyttäytymisvaikutusten laskeminen.

2.1 Tutkimusasetelma

Aluksi tarkastellaan köyhyyden käsitettä. Tämä tapahtuu sekä köyhäinhoidon että köyhyysteorian historian kautta. Niiden avulla perustellaan käytettävä köyhyyskäsite. Näin määritellään tutkimuksen riippuva muuttuja (dependent variable). Kun tämä on tehty, niin siihen ei ole syytä enää palata; toisin sanoen köyhyysteoria ei muodosta tutkimuksen teoriaa, vaan sitä kautta ainoastaan täsmennetään ja rajataan se köyhyyden muoto, jota simulointimallilla jatkossa pyritään vähentämään. Samalla tämän työn nimenomainen kohde asettuu laajempaan kehykseen.

Toisen vaiheen muodostaa tulonsiirtojärjestelmä, joka sisältää pohjoismaisen hyvinvointivaltion köyhyyspoliittisen ytimen. Samoin lyhyesti empiirisesti tarkastellaan tulonsiirtojärjestelmän rakenteen kehitystä välittömästi ennen lamaa ja sen jälkeen. Tulosten esittämisen yhteydessä tarkastellaan tässä samassa rakenteessa tapahtuvia muutoksia.

Mitään varsinaista teoriaa hyvinvointivaltion köyhyyspoliittisesta roolista ei esitetä. Se olisi edellyttänyt hyvinvointivaltion teoreettisten perusteiden systemaattista läpikäyntiä, jonka kautta köyhyyden vähentämisen rooli olisi avautunut. Tässä yhteydessä esitetään lyhyesti, osittain kriittisesti, ajankohtaisia hyvinvointivaltion muutoksessa ja muutoksen suuntaamisessa esiin nousseita ilmiöitä. Kuitenkaan mikään kattava ja systemaattinen niiden kuvailu ei ole; sellainen laajentaisi huomattavasti esitystä ja veisi huomion pois pääasiasta.

Sen sijaan simulointimalli (SOMA) muodostaa tutkimuksen varsinaisen teoreettisen ytimen. Tässä väitetään, että SOMA on teoria tulonsiirtojärjestelmästä. SOMA-simulointimallia käsitellään siksi hyvin yksityiskohtaisesti. SOMA-mallin parametrit (tarkemmin liiteluvussa *Käsitteiden määritelmiä*) muodostavat tutkimuksen riippumattomat muuttujat (independent variables). SOMA-malli on kuitenkin itsessään niin laaja tekstikokonaisuus, että sitä ei voi tutkimuksessa sellaiseen esittää. Mallin yksityiskohtia esitellään kuitenkin mallin ja tutkimustulosten yhteydessä. Mallin sisältönä oleva tulonsiirto- ja verotusjärjestelmä oletetaan tässä

6 TUJA, SOMA, JUTTA ovat keskeiset mikrosimulointimallit, joita käytetään hallituksen lainsäädännön suunnittelussa. Joskus tässä tutkimuksessa käytetään monikon ensimmäistä persoonaa ja silloin sillä viitataan erityisesti SOMA-mallin ylläpitäjiin STM:ssä, Stakesissa ja Kelassa.

riittävästi tunnetuksi, jotta lukija voi ymmärtää siihen tutkimuksen edetessä tehtäviä muutoksia.

Tämä teoria (SOMA-malli) testataan luvussa 9 *Simulointimallin validisuus*. Tutkimuksen tulosten pätevyys riippuu tämän teorian oikeellisuudesta ja sopivuudesta tutkimustehtävän toteuttamiseen.

Seuraavaksi määritellään uusi köyhyyden indeksi. Tämä tehdään siksi, että perinteiset määrittelyt (köyhyysaste) käyttävät mediaania viitekohtanaan. Tämä on köyhyyden vähentämisen kannalta ongelmallista, sillä tässä ei haluta sellaista tulojakaumaa, jossa mediaanitulo, ja sitä kautta köyhyysaste, olisi mahdollisimman alhainen. Tämä onnistuu ottamalla viitekohdaksi käytettävissä olevien tulojen summa, joka pidetään vakiona. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että köyhyyden vähentämisohjelma rakennetaan sellaiseksi, että se on kaikissa vaiheissa kokonaistaloudella budjettineutraali.

SOMA-mallin rooli teoriana on kuitenkin vielä hämärän peitossa. Ei tiedetä, mitkä parametrit ovat olennaisia vasteen, köyhyyden, kannalta. Ei myöskään tiedetä, miten suuri merkitys kullakin olennaisella, vielä tuntemattomalla, parametrilla on. Näistä asioista on turha esittää arvailuja (hypoteeseja), sillä ne voidaan empiirisesti löytää. Otsikossa mainittu optimointi on juuri tätä empiiristä etsintää, eli etsitään kaikkein tehokkaimmat, merkityksellisimmät parametrit köyhyyden vähentämisen kannalta.

Jos tehtävä onnistuu, niin voidaan sanoa, että olemassa olevaa tulonsiirtojärjestelmää käyttämällä voidaan vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Lisäksi tiedetään, millaisia muutoksia olisi tehtävä, jotta tehtävässä onnistutaan mahdollisimman hyvin. Luonnollisesti nämä ovat teoreettisia tuloksia, koska ne on saatu teoriaa (SOMA) soveltamalla.

Lopuksi kuvataan löydettyjen köyhyyttä vähentävien ohjelmien vaikutuksia tulonsiirroittain, väestötasolla ja erilaisissa ryhmissä. Nämä ovat deterministisessä mallista laskettuja ennusteita, joita ei ennen (lain)muutosten toteuttamista voida todentaa.

3 KÖYHÄINHOITOSTITUUTION ALKU JA KIRKON OSUUS

Köyhyys on hyvin vanha ilmiö. Köyhiä, vammaisia, vanhuksia ja sairaita on autettu jo pitkään. Ei siihen tiedettä ole tarvittu, pikemminkin humaania, vastuullista asennetta. Tämän käsittämiseksi kristityn on hyvä ottaa Raamattu käteen, muulla lailla uskova voi ottaa oman raamattunsa. Raamattu on sosiaalisten velvollisuuksien oppikirja ja sosiaalihuollon moraalinen historiallinen perusta. Kirkko oli ensimmäisiä köyhyden määrittelijöitä.

Raamatussa on useita kohtia, joissa kehoitetaan suhtautumaan köyhiin avustamalla ja kunnioittamalla heitä. ”Köyhiä tulee maassanne olemaan aina. Siksi minä käsken teitä osoittamaan anteliaisuutta osattomille ja varattomille maanmiehillenne.” (5 Moos. 15:11.) ”Köyhät teillä on luonanne aina, ja te voitte tehdä heille hyvää milloin tahdotte” (Mark. 14:7). Risto Uron mukaan näiden tekstien olemassaolo Raamatussa johtuu siitä, että kristinusko on alun perin syntynyt köyhien keskuudessa (Uro 2002). Uskonnosta tuli köyhien oma asia, mikä näkyy Jeesuksen sosiaalisessa asemassa: hän käytti jumalallisia voimiaan tavallisen köyhän kansan auttamiseksi, ei ylhäisön valtaa pönkittääkseen. Tämä vaikutti kristinopin suosion kasvuun (Uro 2002, 24–5).

Kirkko – tässä käsitellään vain kristillistä kirkkoa – on jo syntymästään lähtien auttanut köyhiä, ja se on ollut yksi sen keskeinen tavoite. Köyhien auttaminen on ollut kristityille erityisen hurskas teko. ”Jeesuksen myötätunnon kohteina ovat monet juutalaisen yhteiskunnan marginaaliset ihmisryhmät, esim. saastaisiksi leimatut ’spitaaliset’ (Mark. 1:40; Luuk. 17:12), vakavasti mielisairaajat (esim. Mark. 5:1–17) ja kerjäläiset (esim. Mark. 10:46)” (Uro 2002). Muistamme Luukkaan evankeliumin tarinan Lasaruksesta: Rikas mies vietti iloista elämää maan päällä ja hänen porttinsa pielessä makasi Lasarus täynnä paiseita ja ravitsi itseään niillä muruilla, jotka putosivat rikkaan pöydältä. Lasaruksen kohtaloksi kuitenkin tuli helpotus hänen kuoltuaan ja päästyään Taivaaseen, rikas joutui tuonelaan. (Luuk 16:20–25). Muistamme myös Jeesuksen sanat Raamatusta, jossa hän puhui opetuslapsilleen köyhän lesken antamista kahdesta lantista, rovosta suhteessa rikkaan runsaaseen antiin (Mark.12:41–44), köyhän ropo oli Jumalan silmissä arvokkaampi kuin rikkaan määrällisesti runsaampi avustus. Erityisen lempeästi Jeesus kohdelti halveksittuja, hylättyjä, avuttomia, syntisiä ja tuomittuja ihmisistä. Viimeisellä tuomiolla ihmiset jaetaan hyviin ja pahoihin: ”Tulkaa tänne, te Isäni siunaamat. Te saatte nyt periä valtakunnan, joka on ollut valmiina teitä varten maailman luomisesta asti. Minun oli nälkä, ja te annoitte minulle ruokaa. Minun oli jano, ja te annoitte minulle juotavaa. Minä olin koditon, ja te otitte minut luoksenne. Minä olin alasti, ja te vaatetitte minut. Minä olin sairas, ja te kävitte minua katsomassa.

Minä olin vankilassa, ja te tulitte minun luokseni.” (Matt. 25:34–36.) Tässä ei ole kysymys Jeesuksesta, vaan kaikista ihmisistä, joilla on tällainen kohtalo. Raamatun mukaan köyhiä puutteessa eläviä on autettava ja jos ei näin tee, niin Viimeisellä tuomiolla tulee rangaistus. Köyhät olivat jollain lailla sinänsä arvokkaita ihmisiä, Jeesuksen hellän huolenpidon kohteita. Köyhyyden käsite on täten kruunattu kristillisellä kruunulla, köyhien auttaminen on avain Taivasten Valtakuntaan. Köyhyydestä sinänsä tuli tavoiteltava asia. Kirkkoon syntyi köyhyyttä ihannoivia luostariveljeskuntia.

Raamattu ei kuitenkaan ole paras ajanlaskun alun köyhyyden kuvaaja, sillä tuolloin vallitsi orjuus Välimeren ympäristövaltioissa. Jos ei käsittele orjuuden ja köyhyyden suhdetta, niin köyhyydestä ja köyhien avustamisesta ei voi syntyä oikeaa kuvaa; edellä olevista sitaateista ei voi suoraan päätellä, että ne koskivat myös orjia. (Uro 2002, 25–33.) Kun tavaroiden vaihdon lisääntymisen kautta orjia ja työläisiä aletaan käyttää rikkauten luomisen välineenä, niin silloin köyhyys nousee uudella tavalla yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Tämä prosessi oli kuitenkin hidas ja meidän on edettävä 1 500 vuotta ja tarkasteltava köyhyyttä kapitalismin varhaisella kaudella.

Ranskan vallankumous, etenkin sen vuoden 1848 muoto, jonka ydin oli ”porvariston ja proletariaatin ... ensimmäinen suurtaistelu herruudesta” (Marx 1895, 167), toi esiin vaatimuksen työstä oikeutena. Työsuhteen luonne määrää köyhyydenhoidon muotoa. Ihminen voi olla (maa)orjamaisessa tilanteessa työtä tekemätön tai sitten vapaan työläisen ominaisuudessa työtä tekemätön. Kirkon köyhää voidaan pitää maaorjamaisen, paikkaan sidotun, köyhyyden muotona, jolloin almut ja laitoksessa tehtävä työ ovat köyhyyden auttamisen muodot. Kun työläinen on uudella tavalla vapaa, niin tästä vapaudesta johtuva köyhyys ja köyhien auttaminen saavat uusia muotoja. Työväenluokan keskinäinen solidaarisuus on näytellyt työttömyyden vahinkojen korjaajana merkittävää roolia ja vaikuttanut köyhien auttamuksmuotojen kehittymiseen (Procacci 1997, 31–35).

Kirkon asenne köyhyyttä kohtaan muuttui kielteisempään suuntaan viimeistään reformaation myötä, vain osa köyhistä, jotka olivat köyhiä ilman omaa syytä, saivat kirkon huolenpidon aseman. Erityisesti Luther vei oppia tähän suuntaan, hänen mukaansa köyhyyttä ei tule ihannoida, vaan siitä pitäisi päästä eroon (Mäkinen 2002). Varsinkin Englannissa syntyi kirkon piiriin varsinainen instituutio Poor Law -lainsäädännön ja workhouse-instituution myötä (ks. <http://www.workhouses.org.uk/>). Alun perin köyhät oli sidottu tiettyyn syntymäseurakuntaan, mutta teollisen vallankumouksen ja työläisten liikkumisen myötä tämä kahle katkesi. Tätä käsitellään myöhemmin Karl Marxin köyhyysteorian kehityksessä.

Suhtautumisessa köyhyyteen syntyi selkeä jakolinja: omasta syystä köyhät (”laiskurit”) – ilman omaa syytä köyhät (”oikeat köyhät”). Myös Suomessa tämä ankara linja sai voimakkaan jalansijan lainsäädäntöä myöten (Pulma 1994, 41). Vuosien 1624, 1642 ja 1698 kerjuujärjestykset ja vuosien 1852 ja 1879 keisarilliset asetukset yleisestä vaivahoidosta Suomen Suuriruhtinanmaassa olivat köy-

hille ankaria. Työn tekeminen ja omaisista huolehtiminen olivat aikuisen miehen velvollisuus. Kerjääminen oli kiellettyä. Suomessa kunnan (ei seurakunnan) velvollisuus oli huolehtia oman paikkakunnan vaivaisista, siis myös köyhistä. Jos köyhä lähti kerjäämään oman paikkakunnan ulkopuolelle, niin hänet voitiin palauttaa lähtöpaikkaansa. Köyhät olivat siis myös Suomessa, samoin kuin Englannissa, sidottu paikalleen. Kerjäämisestä ja irtolaisuudesta kiinni otetut voitiin sijoittaa työhön pakkotyölaitokseen (Keisarillinen Asetus 1879, § 38). Jo ennen tuota asetusta pakkotyö oli yleistä, ja se uhkasi erityisesti irtolaisia (Pulma 1994, 31). Kuitenkin vuoden 1879 asetusta vaivaishoidosta on pidetty liberaalimpana ja köyhälle armeiliaampana kuin vuoden 1852 vaivaishoitoasetusta (Pulma 1994, 61–2).

Kun ajattelee vuosien 1866–1868 suuria nälkävuosia, jotka synnyttivät valtavasti kerjäläisyyttä, niin köyhyysongelma olisi voinut tulla irtolaisuuden kautta suureksi rikosongelmaksi. Jossain määrin köyhyyttä pyrittiin ratkomaan työttömyystöillä, esim. rakentamalla rautatie Pietariin ja perustamalla paikallisia työ- ja köyhäinlaitoksia, joissa köyhät tekivät töitä vastineena elatuksestaan. Näin asia ei kuitenkaan ratkennut, vaan valtio pyrki myös auttamaan ihmisiä nälkäongelman ratkaisemisessa viljaa jakamalla (Turpeinen 1986, 171–179).

Kuntiin syntyi myös ns. huutolaisjärjestelmä, jonka mukaan talolliset ja torpparit ottivat maksusta vaivaisia hoitoonsa. Parhaiten kävivät kaupaksi hyvässä työkunnossa olevat vaivaiset. Järjestelmä muistutti orjuutta (Pulma 1994, 66). 1800-luvun lopussa kuntiin alettiin rakentaa vaivaistaloja, jotka nimettiin 1900-luvulla kunnalliskodeiksi (Nygård 1996, 42–3). Näiden toimenpiteiden myötä kuntien vaivaishoito korvasi kirkollisen köyhäinhoidon.

Myös Suomessa työväen omat avustuskassat huolehtivat sosiaaliturvasta, mutta lainvoiman ne saivat vasta vuonna 1917 työttömyyskassa-asetuksen myötä. Työväen omat työttömyyskassat toimivat vakuutusperiaatteen mukaan. Työnantajat oli vuonna 1895 velvoitettu vakuuttamaan työntekijät työtapaturmien varalle. Työväestön sosiaaliturvan laajeneminen pysähtyi sisällissotaan. Kunta huolehti lapsista, vanhuksista ja vammaisista vuonna 1922 voimaan tulleen köyhäinhuoltolain velvoittamana. Vasta vuonna 1937 toteutettiin vanhuusvakuutus ja vuonna 1963 sairausvakuutus. (Jaakkola 1993.)

Kirkon uudelleen virinnyt köyhäinapu 1990-luvulla voi olla merkki siitä, että yhteiskunnan yhtenäisyys, sidonnaisuus tai (työväenluokan) solidaarisuus on vähenemässä. Taloudelliset onnettomuudet tai riskit joudutaan kohtaamaan uudella tavalla yksin, kirkko on ensimmäisenä vastannut tähän ilmiöön tuomalla köyhille ruokaa ja muuta apua. Tällaisen epävirallisen avun tarve on kasvamaan päin, sillä julkinen köyhäinapu on riittämätöntä (Karjalainen ja Saranpää 2002, 89). Jos yhteiskunnan köyhäinhoidon järjestelmät ovat alkaneet rapistua, niin silloin on ensiarvoisen tärkeää tutkia näitä järjestelmiä ja tuoda mahdollinen rapistuminen esiin. On myös etsittävä ratkaisuja ongelmaan.

4 KÖYHYYS KLASSIKKOJEN TEKSTEISSÄ

Köyhyyttä tarkasteltaessa jotkin yhteiskuntatieteiden klassikot nostetaan useasti esiin. Syy on siinä, että he ottavat köyhyyttä koskevat kysymykset selkeästi esiin.

Aristoteles (384 eaa.–322 eaa.) käsitteli köyhyyttä, jonka syynä hän piti lähinnä väestönlisäystä. Hänen mukaansa köyhyys johtaa levottomuuksiin ja rikollisuuteen (Aristoteles 1991, 40). *Politiikka*-teoksessaan hän määritteli parasta mahdollista valtiomuotoa, jossa köyhät olivat yhtenä tärkeänä elementtinä mukana. ”Rikkaat ja köyhät näyttävät olevan valtion tärkeimmät osat. Koska rikkaita on useimmiten vähän ja köyhiä paljon, valtion osista juuri nämä vaikuttavat vastakohtaisilta” - (Aristoteles 1991, 102.) Hänen keinosensa köyhyyden vähentämiseksi olivat kohutun ja taloudellisen tasa-arvon vaaliminen (Aristoteles 1991, II kirja, 7. luku). Rikkaus muodostui tuolloin tilan koosta, tilan työvälineistä, runsaasta sadosta, orjien määrästä, peritystä omaisuudesta ja menestymisestä sodankäynnissä. Raha oli tuolloin vaihdon väline, ei rikastumisen. Toisin on 1 000 vuotta myöhemmin, jolloin kapitalismi alkoi kukoistaa ja rikastuminen tapahtui rahan avulla, raha muuttui pääomaksi.

Yksityiskohtaisemmin tässä käsitellään ennen muuta Adam Smith (1723–1790) ja Karl Marx (1818–1883). Adam Smithiltä löytyy kuuluisa huomio köyhyyteen liittyvästä häpeästä. David Ricardo (1772–1823) ja Georg Wilhelm Hegel (1770–1831) asettuvat teoreettisesti tähän samaan perinteeseen. Karl Marx taas oli kapitalistisen riistoyhteiskunnan teoretisoija ja sen kumoamisen käytännöllinen valmistelija. Amartya Sen (1933–) on jatkanut Smithin ja Marxin teoreettista ajattelua köyhyydestä ja kehittänyt itsenäisen köyhyyden capability-määritelmän. Pessimisti Thomas Malthus (1776–1834) mainitaan vain muiden yhteydessä. Optimisti Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) jää vaille mainintaa, samoin monet muut. Valintaa perustellaan sillä, että käsiteltävät teoreetikot ovat ottaneet kantaa köyhäinhoidon instituutioihin.

4.1 Adam Smith

Adam Smith käsitteli köyhyyttä kolmella tavalla. Tässä tarkastellaan ensin köyhyyden käsitettä moraalisena ilmiönä, ennen muuta häpeänä. Sitten tarkastellaan köyhyyttä elämälle välttämättömien elintarvikkeiden ja pienen palkan näkökulmasta ja sitten lyhyesti köyhäinhoidon mukaista köyhyyttä.

Edellä todettiin, että köyhyys on käsitteenä voimakkaasti sidoksissa aikaansa. Tällöin on uskaliaasta ottaa jokin historiassa esiintynyt köyhyyskäsite edustamaan

köyhyyskäsitteen alkumuotoa tms. Tai jos ottaa, niin ollakseen rehellinen tutkijan täytyy osoittaa köyhyyskäsitteen merkitys ko. historiallisen kirjoittajan tekstissä ja laajemminkin ko. ajassa. Adam Smith on yksi historiallinen teoreetikko, jonka köyhyyden määrittelyyn viitataan useinkin (Deaton 2004; Kangas ja Ritakallio 2007; Ringen 1988, 353; Ruotsalainen 1988, 22–52; Sen 1979, 286; Sen 1997; Sen 2000b, 73–74; Townsend 1979, 32 alaviite 4). Usein häneen viitataan osoittamaan ihmisten tarpeiden, köyhyyden kohdalla nimenomaan elämälle välttämättömien tarpeiden, sidonnaisuus aikaan ja paikkaan, ts. välttämättömien tarpeiden suhteellinen luonne. Köyhyydetutkimuksistaan⁷ tunnettu ja taloustieteessä Nobel-palkittu Amartya Sen ei kuitenkaan pidä näitä tarpeita subjektiivisina, vaan korostaa niiden, siis myös yhteiskunnan tapojen ja niistä johtuvien tarpeiden, objektiivista luonnetta Smithiin (ja Marxiin) vedoten, ja tämä objektiivinen luonne tekee niistä (köyhyys)tutkimuksen käsitteitä erotuksena ei-tieteellisestä tavasta suhtautua välttämättömiin tarpeisiin (Sen 1979, 285–6). Seniltä löytyy kohta, jossa hän samastaa köyhyysrajan ja Adam Smithin köyhyyden häpeä-määritelmän (Sen 1983, 167). Kuitenkin Smith käyttäessään välttämättömien tarpeiden käsitettä tarkasteli palkan määräytymistä, ei köyhyyttä. Usein lainattu kohta Adam Smithin teoksesta *Wealth of Nations* on sivuilta 715–716 (Kangas ja Ritakallio 2005, 30; Kankaan ja Ritakallion käyttämä teos: Smith 1981, 867–870):

”Välttämättömyydellä ymmärrän, en pelkästään niitä tavaroita, jotka ovat välttämättömiä elämän ylläpitämiseen, vaan myös sellaisia asioita, joita ilman maassa vallalla olevan ajattelutavan mukaan kukaan kunniallinen ihminen, jopa alimpiin ryhmiin kuuluva, ei voi olla. Esimerkiksi pellavapaita ei tiukasti ottaen ole elämän kannalta välttämätön. Otaksun kreikkalaisten ja roomalaisten eläneen varsin mukavasti vaikka heillä ei ollut pellavapaitaa. Mutta nykyaikana suurimmassa osassa Eurooppaa itseään kunnioittava työntekijä tuntisi häpeää esiintyessään julkisuudessa ilman pellavapaitaa, jonka puutteen oletettaisiin merkitsevän häpeällistä köyhyyden astetta, johon kenenkään ei otaksuta joutuvan ilman äärimmäisen huonoa käytöstä⁸ (conduct). Samalla tavalla englantilainen tapakulttuuri määrittelee nahkakengät elämän välttämättömyydeksi. Jopa köyhinkin itseään kunnioittava ihminen, kumpaa sukupuolta hän onkaan, tuntisi häpeää esiintyessään ilman niitä. Skotlannissa tapakulttuuri määrittää nahkakengät välttämättömiksi köyhimmillekin miehille, mut-

7 Seniä ei kuitenkaan pidä nähdä ahtaasti vain köyhyyttä tutkivana, vaan hän on taloustieteen ja hyvinvointivaltioon liittyvän jakopolitiikan, ml. köyhyyttä lieventävän jakopolitiikan eli köyhyyspolitiikan, filosofian ja tutkimusmetodologian kehittäjä/tutkija. Nobel-palkinto kohdistui koko tähän työhön (ks. Nobel Foundation 1998).

8 *Conduct*-sana voidaan kääntää myös sanalla *asiainhoito*, sillä se kuvaa Smithin ajattelutapaa, jossa myös huonosti menneet liikeasiat voivat johtaa köyhyyteen ei pelkästään rikollinen ja epäsosiaalinen elämäntapa. Ehkä häpeä on voimakkainta juuri epäonnistuneella liikemiehellä, ja hänelle on äärimmäisen tärkeää, etteivät ulkoiset tunnusmerkit, kuten vaatetus, paljasta häntä julkisesti luuseriksi.

ta ei samassa määrin köyhille naisille, jotka voivat ilman häpeää kulkea paljain jaloin.”⁹

Köyhyyden ja välttämättömien tarpeiden käsitteellinen yhteys jää hieman auki. Köyhyyden häpeäaspekti sen sijaan Smithiltä selkeästi löytyy.

Mikä on häpeän tunteen rooli Smithillä? Eli häpeän tunteeseen kytketään ajatus huonoon käyttäytymiseen liitetystä ulkoisista tunnusmerkeistä, joita ovat esimerkiksi nahkakenkien ja pellavapaidan puuttuminen. Itse pellavapaidan puuttumien ei riitä syyksi häpeän tunteen syntymiseen, vaan taustalla on ajatus huonosta käyttäytymisestä tai asiainhoidosta. Ihmisen katsotaan omalla huonolla käytöksellään saaneen aikaan köyhyytensä, ja hän saa syyttää siitä vain itseään.

Häpeän välttäminen on yksi yhteiskunnassa vallitseva normi. Kunnioitus on tälle vastakkainen normi. Teoksessaan *The Theory of Moral Sentiments* Smith sanoo: ”Mikään ei ole nöyryyttävämpää kuin joutua paljastamaan ahdinkonsa julkisuudelle ... Tästä ihmisten tuntemusten huomioon ottamisesta johtuu, että tavoittelemme vaurautta ja vältämme köyhyyttä. ... Onko kysymys tarpeitten tyydyttämisestä? Siihen riittää halvimman työläisen palkka. Sillä hän voi hankkia itselleen ruoan ja vaatetuksen, asunnon ja perheen tuottaman mukavuuden. Jos tarkkaan tutkimme hänen (tässä Smith tarkoittaa tavallista ihmistä, ei ”halvinta työläistä” – S. S.) taloutensa, huomaamme hänen käyttävän suuren osan tuloistaan mukavuuksiin, joita ei voi pitää välttämättöminä, ja poikkeuksellisissa tapauksissa hän voi käyttää jonkin verran jopa turhuuksiin ja hienosteluun. ... Rikas riemuitsee rikkauksistaan, koska tuntee että ne luonnollisesti kiinnittävät maailman huomion häneen ... Köyhä päinvastoin häpeää köyhyyttään. ...

5. Alemmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevan on asetettava huomatuksi tulemisen toivonsa toisenlaisiin kykyihin ja taitoihin. ... Yksityishenkilön käyttäytymisen pääasiallisena tunnusmerkkinä tulisi olla täydellinen vaatimattomuus ja yksinkertaisuus yhtyneenä niin suureen huomaamattomuuteen kuin mahdollista ilman, että se muodostuu seuran huomiotta jättämiseksi. Jos hän toivoo erottuvansa ... Hänen on hankittava kannattajia ... hänellä ei ole muuta lähdettä heidän palkitsemisekseen kuin ruumiinsa työ ja hengenvoimiansa ponnistukset. ... Hänen on hankittava etevät tiedot ammatissaan ja suuri utteruus niiden

9 Tämä käännös on kopioitu osittain Olli Kankaan ja Veli-Matti Ritakallion artikkelista (Kangas ja Ritakallio 2005, 30), josta tosin huonoon käytökseen (asiainhoitoon) viittaava olennaisesti tärkeä kohta on jätetty pois. Peter Townsend viittaa myös samaan kohtaan, tosin lyhyemmin, ja hänelläkin edellä mainittu olennaisesti tärkeä kohta jää pois (Townsend 1979, 32, alaviite 4). Ehkä kyse ei ole enää satunnaisesta virheestä, vaan syvemmällä piilevästä seikasta, mahdollisesti häpeä on kiinnittynyt näillä tutkijoilla enemmän esi-
neiden puuttumiseen kuin Smithillä, tällöin huono käytös (asiainhoito) selityserustana on jäänyt turhak-
si. Tämä seikka vaikuttaa myös kysymykseen häpeän suhteellisesta/absoluuttisesta luonteesta, sillä jos esine
vain puuttuu, niin se voidaan korvata toisella ja on siten suhteellinen, mutta jos se on välttämätön osa mo-
raalijärjestelmää, niin esineen puuttuminen saa absoluuttisen luonteen.

käyttämisessä. Hänen on oltava kestävä työssä, päättäväinen vaarassa ja luja vaikeuksissa.” (Smith 1759, 59, 61; Smith 2003, 68–9, 73.)

Ihminen ei siis tavoittele Smithin mukaan tarpeiden tyydytystä, vaan häpeän välttämistä ja toisten kunnioitusta. Ihminen ei käytä nahkakenkiiä ja pellavapaitaa sen takia, että ne kykenevät tyydyttämään tiettyä välttämätöntä fyysistä tarvetta, vaan niiden mukanaan tuoman arvostuksen takia, niiden sosiaalisen välttämättömyyden takia. Pellavapaidan pitäminen on kunnollisen kansalaisen tunnusmerkki¹⁰. Nämä arvostukset muuttuvat muodin ja tapojen muuttuessa.

Täten *sympatia*, keskinäisen *sympatian* tuottama mielihyvä, viehättävät ja kunnioitusta herättävät hyveet ovat esimerkkejä siitä, miten Smith käsitteli ihmisen perusvaikuttimia. Köyhyden häpeäluonne täytyy nähdä näiden yleisempien ihmistä ja hänen yhteisöllisyyttään määrittävien ominaisuuksien joukossa. Kun köyhä ilmestyy näiden sympaattisten ihmisten joukkoon, reaktiot ovat negatiivisia. Köyhät tuntevat itse häpeää ja muut sääliä tai inhoa; nämä tunteet vahvistavat toisiaan. ”Kerjäläistä halveksitaan ja vaikka hän tungettelullaan pusertaakin meiltä lantin, tuskin hän on vakavan sääliittelyn kohde. Sortuminen rikkaudesta köyhyyteen ... melkein aina herättää tarkkailijan vilpittömimmän surkuttelun. Yhteiskunnan nykyisessä tilassa tämä onnettomuus harvoin sattuu ilman mitään rikettä ja usein sen syynä on melko huomattava rikkomus.” (Smith 2003, 147.)

Uhkana on köyhyys ja sen mukanaan tuoma häpeä. Rikkailla on rikkauden tuoma kunnioitus, mutta köyhä voi löytää ja kasvattaa saamaansa kunnioitusta vain työnsä kautta. Jos hän ei siihen kykene, hänen tulisi elää mahdollisimman vaatimattomasti ja yksinkertaisesti, jotta hän ei herättäisi huomiota, muiden ihmisten halveksunnan tunnetta hänen alhaisen asemansa vuoksi.

Köyhien lukumäärä on kuitenkin Smithin mukaan pieni, joten muiden ihmisten ei kannata menettää yöuntaan köyhien kurjuutta murehtiessaan. ”Jos otetaan koko maailman keskiarvo, yhtä tuskasta ja kurjuudessa kärsivää kohden löydet kaksikymmentä menestynyttä ja iloista, tai ainakin kohtuullisissa oloissa elävää. On varmaa, ettei mitään järkiperustetta voida esittää sille, miksi olisi itkettävä tuon yhden kanssa sen sijaan, että iloitsisimme niiden kahdenkymmenen kanssa.” (Smith 1759, 109; Smith 2003, 144.) Tosin *Wealth of Nations* kertoo päinvastaista perustellessaan omaisuuden suojaamiseksi välttämättömiä menoja luvussa *Oikeuden kustannuksista*: ”Yhtä hyvin rikasta kohtaan on ainakin viisisataa köyhää ja harvojen vauraus edellyttää monien vähävaraisuutta. Rikkaiden vauraus herättää köyhien närkästystä, jotka usein puutteen ajamina ja kateuden yllyttäminä tunkeutuvat hä-

10 Tietysti vaatetuksen täytyy aina olla riittävä eli täyttää välttämättömät ruumiinlämmön ylläpidon tarpeet, sillä ilman sitä ihminen yksinkertaisesti sairastuu ja kuolee pois. Mutta ihminen ei tästä välitä, vaan hänelle ovat muut ihmismäiset tarpeet tärkeämpiä. Ihminen löytää tarpeensa elässään yhteiskunnassa muiden ihmisten kanssa, ei ollessaan luonnon armoilla eläimen lailla.

nen kiinteistöönsä. Vain maistraatin¹¹ antaman suojelun turvin arvokkaan omaisuuden haltija voi nukkua yönsä rauhassa. Tämä omaisuus on hankittu monen vuoden ja ehkä monen peräkkäisen sukupolven työn avulla.” (Smith 1776, 580.) Ilmeisesti Smith tarkoitti ensimmäisessä kohdassa köyhillä kerjäläisen asemaan varjonneita, ei työtä tekeviä köyhiä. Toisessa hän tarkasteli pienellä palkalla elävien uhkasta työnantajansa kohtaan; sitä pitää oikeusjärjestelmän avulla torjua. Tietysti Smithin käsitys köyhyyden yleisyydestä on voinut näiden teosten välillä muuttua.

Köyhyyttä esiintyy ennen muuta villien ja barbaareiden keskuudessa, kuten seuraavasta näemme:

”Sivistyneinä ja rauhallisina aikoina vallitseva yleinen turvallisuus ja menestys tarjoavat vähän harjoitusta vaaran halveksimiselle ja raadannan, nälän ja tuskan kestämiselle. On helppo välttää köyhyys ja siksi siitä piittaamattomuus lakkaa melkein olemasta hyve. Mukavuuksista kieltäytyminen tulee vähän [vähemmän – S. S.] tarpeelliseksi ja mieltä voi vapaammin lepuuttaa ja antaa valta sen luonnollisille taipumuksille kaikissa niissä suhteissa [mieli on vapaampi avartumaan ja omistautumaan luonnollisille taipumuksilleen kaikissa niissä erityisissä suhteissa – S. S.].

9. Alkuperäis- ja sivistymättömien kansojen keskuudessa on päinvastoin. Niissä jokainen käy spartalaisen koulun ja puute karaisee vastoinikäymiisiin. Hän on jatkuvassa vaarassa, usein alttiina äärimmäiselle nälälle ja usein kuolee pelkkään puutteeseen. Olosuhteet sekä totuttavat ahdistukseen että opettavat olemaan antamatta valtaa niille tunteille, jotka ahdistus synnyttää. Hän ei voi odottaa maanmiestensä tuntevan myötätuntoa tai sietävän tuota heikkoutta.” (Smith 1759, 154; Smith 2003, 205.)

Tämä sama ajatus köyhyyden ja alhaisen sivistyksen yhteydestä ei ole satunnainen. Sanonta ”köyhyys ja barbarismi” toistuu useasti myös teoksessa *Wealth of Nations* (esim. Smith 1776, 159, 203, 310).

Köyhien lukumäärä on siis selvästi niin suuri, että siitä koituu uhkaa rikkaille. Mutta miten Smith määritteli köyhyyden? Smith lähti etsimään vastausta minimikulutuksen ja -palkan määrittelystä.

”Kulutustavarat ovat joko välttämättömiä tai luksusta” (Smith 1776, 715) Smith osoittaa myös, että välttämätönkin kulutus vaihtelee ajan ja paikan mukaan eli on suhteellista. Toisin sanoen ei ole mitään aina samana pysyvää absoluuttista välttämätöntä kulutusta. Voitaisiinko sanoa, että Smithin mukaan ei ole olemassa absoluuttisesti samana pysyvää köyhyyden kriteeriä? Smithin mukaan vähimmäistoimentulon määrittäminen olisi ”hankala tai epävarma laskelma” (Smith 1776, 66; Smith 1933, 95).

¹¹ Oikeaa käännöstä on vaikea löytää, sillä nykyään vastaavaa julkista toimihenkilöryhmää ei ole; siivilimaistraatti tai maistraatti on varmasti liian lievä ilmaisu. ”Julkinen toimihenkilö” -ilmaisu tulee Thomas Hobbesin *Leviathan*-teoksen (1651) ”minister/officer” -sanon suomennoksesta. Sanalla tarkoitetaan suvereenin valtaa käyttävää henkilöä. ”Suvereeni” tarkoittaa ”monarkkia tai kokousta” (Hobbes 1999, 212).

Työpalkan suuruuden määrittely on Smithin mukaan hankala asia: ”On otettava huomioon, ettei työn hintaa missään voida varsin tarkoin saada selville, koska samoilla paikkakunnilla usein maksetaan samanlaisesta työstä eri hintoja, ei yksistään työmiesten erilaisen taitavuuden, vaan myös työnantajien suopeuden tai tylyyden mukaan. Siellä, missä palkkoja ei ole laissa säädetty, voidaan saada selville ainoastaan tavallisin palkkataso” (Smith 1933, 100–1). Tämän takia Smithin täytyy määritellä uusi käsite: ”Työn todellinen palkka, todellinen määrä välttämättömyys- ja mukavuushyödykkeitä, jotka se voi työntekijälle hankkia.” (Smith 1933, 101.)

Työpalkan määräytymisen logiikan Smith esittää seuraavasti: ”Ihmisen täytyy aina elää työstään, ja hänen palkkansa täytyy riittää ainakin hänen omaan ylläpitoonsa. Useimmissa tapauksissa sen täytyy olla hiukan suurempikin; muuten kävisi hänelle mahdottomaksi elättää perheettä, eikä tuollaisten työmiesten suku voisi jatkua yli ensimmäisen polven.” (Smith 1933, 87.) Se, miten hyvin tämä periaate käytännössä toimii, tuotti Smithille ilmeisesti suuren ongelman.

Adam Smithille köyhyyttä esiintyy erityisen paljon aikoina, jolloin talous pysyy paikallaan tai taantuu. Työpalkat nousevat, kun kansalliswaarallisuus kasvaa, ei sen suuruus sinänsä (Smith 1933, 90). ”Toiselta puolen on työtätekevän köyhälis-
tön niukka ylläpito luonnollinen merkki asioiden pysymisestä paikoillaan, ja sen kurja asema nopean taantumisen merkki” (Smith 1933, 95).

Sen sijaan väestön kasvulla, palkalla ja köyhyydellä on Smithin mukaan yhteys toisiinsa. Smith kannatti Thomas Malthuksen väestölakia¹² (Malthus 1826). Kuitenkin hän rajasi sen vain alempiin kansankerroksiin: ”Jokainen eläinlaji lisääntyy luonnollisesti samassa suhteessa kuin sen toimeentulomahdollisuudet, eikä mikään laji voi milloinkaan lisääntyä enempää. Mutta sivistyneessä yhteiskunnassa voi ainoastaan alemmissa kansankerroksissa elatuksen niukkuus asettaa rajan ihmismassan lisääntymiselle; eikä se voi tehdä sitä muutoin kuin tuhoamalla suuren osan heidän hedelmällisten avioliittojensa synnyttämistä lapsista. ... Tällä tavoin säättää ihmisten kysyntä, samoin kuin minkä muun hyödykkeen kysyntä tahan-
sa, välttämättä ihmistuotantoa.” (Smith 1933, 103–4.) Näin Smith selitti alimpien kansankerrosten, siis köyhien syntyperustan, elämisen niukkuutta ja suurta lapsikuolleisuutta talouden kehitysvaiheiden mukaan. Idea on siis siinä, että mitä korkeammalle palkat nousevat ja niin tapahtuu vaurauden kasvaessa nopeasti, sitä suuremmaksi nousee väestön kasvu, ja kun varallisuuden kasvu tasoittuu, niin palkat laskevat ja väestö köyhtyy ja vähenee, etenkin alemmissa kansanosissa.

Palkka ei Smithin mukaan aina laske, sillä ”samoin kuin työn runsas palkka kiihottaa väenlisäystä, se myös lisää rahvaan uutteruutta. Työpalkka kannustaa uutteruutta, joka muiden inhimillisten ominaisuuksien tavoin lisääntyy sitä mukaa kuin sitä kannustetaan” (Smith 1776, 72; Smith 1933, 105). Työnantajan siis kan-

12 Sen mukaan väestö lisääntyy nopeammin kuin elintarvikkeiden tuotanto ja saa siitä johtuen käyttöönsä yhä vähemmän elintarvikkeita (ja näin ollen köyhtyy absoluuttisesti). Jos palkka määräytyy elintarvikkeiden määrän mukaan, niin reaalin palkka laskee. Tämä asia kytki Malthuksen opin tiiviisti taloustieteen. Jo Aristoteles tiesi, että väestön ”säännöstelemätön syntyvyys johtaa väistämättä kansalaisten köyhyyteen. Köyhyys puolestaan saa aikaan levottomuuksia ja rikollisuutta.” (Aristoteles 1991, 40.)

nattaa työläisten kilpailuttamisen sijasta palkita työntekijöitään runsaalla palkalla. Luonnollisesti tämä ominaisuus on runsaampana esillä, kun talous on kasvussa ja työvoiman kysyntä voimakasta.

Myöskään työläisten taistelu paremmista palkoista ei ole jäänyt Smithiltä huomaamatta: ”... työmiehet ... tekevät omasta aloitteestaan sopimuksen työnsä hinnan korottamiseksi. Tavallisena syynä on milloin elintarvikkeiden korkea hinta, milloin suuri voitto, jonka heidän työnantajansa saavat heidän työstään. ... Saa-dakseen asiansa nopeaan ratkaisuun he aina turvautuvat isoääniseen meluun, vieläpä joskus mitä loukkaavimpaan väkivaltaan ja raivoon”. (Smith 1933, 86–7.) Tätä Smith ei kuitenkaan tee johtopäätöstä, että pääoman ja työn suhteella olisi jotain tekemistä palkan määräytymisen kanssa, kuten Marx teki. Smithin mukaan ainoastaan elintarvikkeiden hinnalla on merkitystä palkan suuruuden kanssa.

Smithillä köyhyys yleisenä ilmiönä liittyy väestön kasvuun ja kansallisvarallisuuden kasvuun. Väestön kasvu johtaa palkkojen laskemiseen ja samoin talouden kehitysvauhdin pysähtyminen ja taantuminen. Köyhyys on kytköksissä työn rahapalkkaan sitä kautta, että jos se alittaa työn todellisen hinnan, niin työläinen ei kykene ostamaan sillä elämälleen ja perheelleen välttämättömiä elintarvikkeita ja muita tarvikkeita. Mutta tämä on vain teoreettinen yhteys, sillä palkka määräytyy monien syiden tuloksena, eikä ole mitenkään selvää, mikä niistä aiheuttaa palkan putoamisen köyhyysrajan alapuolelle. Smith tosin mainitsee *Moraalitunteiden teoriassa*: ”Onko kysymys tarpeitten tyydyttämisestä? Siihen riittää halvimman työläisen palkka” (Smith 2003, 69). Tämä voidaan tulkita köyhyysrajan määrittelynä.

Smith ei kuitenkaan missään sano, että köyhyysraja olisi sama asia kuin työn todellinen hinta eli luonnollinen hinta. Mutta jos työläisen palkka laskee alle luonnollisen hinnan, niin työläisiä uhkaa köyhyys. Köyhyyteen liittyy kuitenkin häpeä. Köyhyys määrittyy lopulta yhteiskunnallisena tilana, ei tietynä joukkona hyödykkeitä. Puutteessa elävä voi – häpeää välttääkseen – peittää tilansa elämällä mahdollisimman vaatimattomasti ja huomaamattomasti. Mutta kun tätä keinoa ei ole, vaan hänen on esitettävä julkisesti köyhyytensä eli kerjättävä tai varastettava elantonsa, vasta silloin hänen voidaan sanoa olevan varmasti Smithin mukaankin köyhä. Tällaisen henkilön siirtäminen tai siirtyminen köyhäinlaitokseen tai työhuoneeseen (nämä olivat käytössä myös Suomessa, ks. Snellman 1857, 386–8) on vasta seuraava vaihe köyhän elämässä.

Englannin köyhäinlaitokset aiheuttavat Smithin mukaan köyhyyttä sitä kautta, että ne estävät työn ”vapaata kiertoa”. Smith piti tätä työvoiman vapaan liikkumisen kahlehtimista köyhäinlaeilla Englannin talouspolitiikan kenties suurimpana epäkohtana. Muualla ammattikuntalait muodostivat vastaavan kahleen. (Smith 1933, 155–189.)

Smith uskoi köyhille annettavien rahallisten avustusten voimaan ja kaikenlaisen köyhyyden laitostamisen olevan huonoa köyhyydenhoitopolitiikkaa. Smith uskoi markkinoiden ratkaisevan nälkäongelman sitä kautta, että köyhille annettavat rahalliset avustukset suuntaavat markkinoita tyydyttämään nälkää näkevien tar-

peat. Smith piti mahdollisena, että markkinat eivät itsessään ratkaise nälkäongelmaa (tässä Smith ei seurannut Malthusta, jonka mukaan työläisten liikatuotanto synnyttää palkkakilpailun, joka vie palkat nälkärajan alapuolelle, mikä johtaa nälkäkuolemiin ja väestön määrän asettumista luonnolliselle tasolle), vaan tarvitaan valtion väliintuloa. (Sen 2001, 53–6.)

Oli siis olemassa kolmenlaista köyhyyttä, ensiksi köyhäinhoitolain alaisena olevat ihmiset, toiseksi eräänlainen sekalainen joukko ryysyläisiä, jotka ovat häpeärajan ylittäneitä, ja kolmanneksi vähimmäistoimentulon alapuolella olevat ihmiset eli ne, joilla on pienet tulot. Näistä viimeistä ei voikaan täsmällisesti määritellä, mihin viittaa Smithin käsitys vähimmäistoimentulon laskettavuudesta. Siksi sen määritelmää ei voi löytyä Adam Smithiltä eikä Karl Marxiltakaan. Molempia kiinnostasi ennen muuta työn hinnan eli palkan määräytymisen perusteet ja köyhyys, sikäli kuin se johtui pienestä palkasta. Smith käytti yllä tilastoitua köyhyyttä todistamaan palkan pienuutta, samoin Marx käyttää köyhäinapua todistamaan palkan alhaisuutta, mutta siihen palataan myöhemmin.

Köyhyys oli tuolloin virallisesti köyhäinhoitolaissa (Poor law) määritelty ilmiö ja se tilastoitiin Englannissa jo vuodesta 1601. Täten lain ja tilastonlaatijan on täytynyt määritellä köyhyys. Ja ennen kaikkea köyhäinhoitolain määrittelemistä ihmisistä tulee virallisesti, viranomaisten määrittelemiä, ”köyhiä”, mikä seikka ei voi olla vaikuttamatta heidän asemaansa. Sir Frederic Morton Edenin mukaan köyhien perheiden saaman avustuksen rahamäärä oli vuonna 1795 suoraan sidoksissa leivän hintaan (Eden 1966, 577). Poor law oli merkityksellinen aina vuoteen 1948, jolloin Englantiin säädettiin National Assistance Law eli toimeentulotukilaki (Glennister, et al. 2004, 39).

4.2 David Ricardo

Miten Adam Smithin (1725–1790) ja Karl Marxin (1818–1889) kanssa samaan kapitalismin varhaiskehityksen aikakauteen sijoittuva David Ricardo (1772–1823) suhtautui köyhyyteen ja elämän välttämättömyyksiin? Ricardo määritteli palkan ja sen yhteyden väestönkasvuun ja köyhyyteen seuraavasti:

”Työn luonnollinen hinta on se, joka on välttämätön, jotta työläiset yleensä voisivat elää ja sukuaan jatkaa lisääntymättä ja vähenemättä.

Työläisen kyky elättää itsensä ja perheensä niin, että työväen lukumäärä säilyisi, ei riipu siitä rahamäärästä, jonka hän saa palkkseen, vaan niiden ravinnon, muiden tarvikkeiden ja mukavuuksien määrästä, jotka tottumuksen voimasta ovat käyneet hänelle välttämättömiksi ja jotka tällä rahalla voi ostaa. Työn luonnollinen hinta riippuu siis niiden ravinnon, muiden tarvikkeiden ja mukavuuksien hinnasta, jotka ovat tarpeen työläisen ja hänen perheensä ylläpitoon. Työn luonnollinen hinta nousee ra-

vinnon ja muiden tarvikkeiden hinnan noustessa ja laskee niiden hinnan laskiessa.

...

36§. Työn markkinahinta on se, joka työstä todella maksetaan tarjonnan ja kysynnän välisen suhteen luonnollisen vaikutuksen johdosta.

...

Vasta kun työn markkinahinta ylittää sen luonnollisen hinnan, työläinen pääsee kukoistavaan ja onnelliseen asemaan, sillä hänen käytettävissään on silloin suurempi osuus tarvikkeista ja elämän mukavuuksista, joten hän kykenee elättämään terveen ja lukuisan perheen. Mutta korkea palkka edistää väestönkasvua, ja kun työväen lukumäärä on sen johdosta lisääntynyt, laskee työpalkka jälleen työn luonnollisen hinnan tasalle, vieläpä joskus vastavaikutuksen takia sen alapuolellekin.

37§. Kun työn markkinahinta on laskenut sen luonnollisen hinnan alapuolelle, on työläisten asema mitä kurjin: silloin köyhyys riistää heiltä ne elämän mukavuudet, jotka tottumus on tehnyt ehdottomasti välttämättömiksi. Vasta sitten, kun puute on vähentänyt heidän lukumääräänsä tai työvoiman kysyntä on lisääntynyt, työn markkinahinta nousee sen luonnollisen hinnan tasalle, ja työläinen pääsee nauttimaan niitä vaatimattomia mukavuuksia, joiden hankkimisen luonnollinen työpalkkataso mahdollistaa.” (Ricardo 1821, 58–9; Ricardo 1937, 121–122.)

Tässä Ricardo määritteli palkan selkeästi kykynä ostaa välttämättömyshyödykkeitä. Välttämättömyshyödykkeet määräytyvät tottumuksesta, eli tällä hän määritteli erään köyhyysrajan, tosin mainitsematta itse sanaa. Palkalla piti toisin sanoen työläisen itsensä ja hänestä riippuvaisten, kuten lasten ja vanhusten, elää tavanmukaista elämää.

Työn luonnollinen hinta on suhteellinen Ricardon mukaan: ”Työn luonnollinen hinta ... vaihtelee eri aikoina samassa maassa ja on hyvin olennaisesti erilainen eri maissa. Se riippuu olennaisesti kansan tavoista ja totumuksista. Englantilainen työläinen pitäisi palkkaansa sen luonnollisen tason alapuolella olevana ja liian niukkana perheen elättämiseksi, jos se ei sallisi hänen ostaa muuta ravintoa kuin perunoita eikä asua paremmassa rakennuksessa kuin savimajassa; ja kuitenkin näitä vaatimattomia mukavuuksia pidetään usein riittävinä maissa, joissa ’ihmisen elämä on halpaa’ ja hänen tarpeensa helppo tyydyttää. Monia niistä mukavuuksista, jotka nyt tavataan englantilaisessa asumuksessa, olisi jollakin historiamme varhaisemmalla aikakaudella pidetty ylellisyytenä.” (Ricardo 1937, 124–5.)

Smith ja Ricardo ovat palkan määräytymisestä ja sen suhteellisuudesta täsmälleen samalla kannalla. Ricardo esittää tämän asian kuitenkin selkeämmin kuin Smith. Palkka määräytyy sen luonnollisen hinnan mukaan, joka on suhteellinen. Varsinaiseen köyhyyteen työläiset joutuvat heidän mukaansa tilanteessa, jossa työn hinta

laskee luonnollisen hintansa alapuolelle, joko kilpailun, väestön kasvun tai muiden olosuhteiden johdosta.

Työpalkan käsittelyn yhteydessä Ricardo ei käsitellyt köyhyyttä köyhäinhoitolakien tarkoittamassa merkityksessä, vaan kyse oli välttämättömästä kulutuksesta. Köyhäinhoitolakia Ricardo piti ristiriidassa markkinoiden periaatteiden kanssa. Siinä ihmisistä tietien tahtoen tehdään köyhiä antamalla heille suojaa ja ansioita markkinamekanismin ulkopuolella. Tässä hän oli Malthuksen kanssa yhtä mieltä: ”Näiden lakien (köyhäinhoitolait – S. S.) turmiollinen vaikutus ei ole enää mikään salaisuus, sen jälkeen kun Malthuksen taitava kynä on sen selvittänyt (tässä viittaus Malthuksen teokseen *Essay on Population*, III kirja, V, VI ja VII luku; IV kirja, VIII luku, näissä kohdissa Malthus käsittelee köyhäinhoitolakeja ja köyhille annettavia avustuksia – S. S.), ja jokaisen köyhien ystävän täytyy hartaasti toivoa niiden kumoamista.” (Malthus 1826; Ricardo 1937, 133.)

Mikä sitten köyhäinhoitolaeissa on pielessä Ricardon mukaan? Ensinnäkin laissa määritellään rikkaat maksamaan köyhien ylläpito. Hän sanoo: ”ne on ikään kuin laskettu tekemään rikkaista köyhiä ... köyhien elatukseen on käytettävä yhä enemmän ja enemmän varoja, kunnes ne lopulta nielevät maan koko puhtaan tulon tai ainakin kaiken sen, minkä valtio meille jättää, sitten kun se on ensin tyydyttänyt omat loputtomat, julkisina menoina esiintyvät tarpeensa”. Toiseksi köyhien riippuvuus järjestelmästä on lisääntynyt: ”... köyhien tavat siinä määrin mukautuneet niiden vaikutukseen”. Lopulta hän esittää keinon, jolla köyhäinhoitolaista päästään eroon. ”Tämän pahan oma olemus neuvoo lääkkeen. Asteittain supistamalla köyhäinhoitolakien soveltamispiiriä, teroittamalla köyhille itsenäisyyden arvoa, opettamalla heille, että heidän tulee elatusasioissa turvautua omiin ponnistuksiinsa, eikä järjestelmälliseen tai tilapäiseen armeliaisuuteen, ja että järjestyminen ja harkinta eivät ole suinkaan tarpeettomia eivätkä hyödyttömiä hyveitä, me lähenemme vähitellen normaalisempaa ja terveellisempää asiointilaa”. (Ricardo 1937, 133–5.)

Köyhäinhoito on Ricardon mukaan markkinayhteiskunnan ”rutto, joka on lopulta saastuttanut kaikki luokat”. Täydelliseltä tuholta on selvitty vain siksi, että on eletty kasvavan hyvinvoinnin aikaa, väestönkasvuun on ollut luonnollinen syy. Tämä rutto kuitenkin uhkaa tuhota yhteiskunnan, jos yhteiskunnan edistys hiipuu. (Ricardo 1937, 136.)

Työn kysyntä ja tarjonta vaikuttavat myös köyhyyden ilmenemiseen: kun kysyntä ylittää tarjonnan, palkka nousee yli luonnollisen hinnan, eli köyhyys helpottaa ja päinvastoin. Tämän takia köyhyyteen vaikutti voimakkaasti työvoiman liikkuvuus, kuten tulemme myöhemmin Marxin kohdalla huomaamaan. Työvoiman liikkuvuus voi olla monenlaista: Amerikkaan suuntautunut liikkuvuus nosti palkkoja Amerikassa, mutta maalta tulevan työvoiman tulo Englannin kangastehtaisiin laski niissä työskentelevien palkan aivan minimiin.

Tästä aukeakaan köyhyytustutkimukselle ongelma, jos Smithin ja Ricardon työpalkan määräytymisteoria on oikea, silloin köyhyysraja on sama kuin luonnollinen hinta. Mutta jos se ei ole oikea, silloin köyhyysrajan määräytyminen jää au-

ki. Tai köyhyysraja voidaan määritellä luonnollisen hinnan määrittelymenetelmän avulla, mutta se ei ole sama kuin keskimääräinen palkka, vaan tätä alempi. Jos ajatellaan, että köyhyysraja määritellään luonnollisen hinnan menetelmän mukaan, silloin köyhät jäävät paitsi jotain sellaista, jonka työläiset ovat oman taistelunsa kautta saavuttaneet. Tällöin köyhyysrajan suhteellisuus määräytyisi elintarvikkeiden ja muiden välttämättömyystarvikkeiden kokoonpanon ja hinnan muutosten perusteella. Tämä on aivan erilaista suhteellisuutta kuin esimerkiksi köyhyysrajan määrittäminen tietynä osuutena keskimääräisestä elintasosta tai yksinkertaisesti käytettävissä olevasta tulosta.

Marxin Grundrissesta löytyy seuraava kohta, joka asettaa Smithin ja Ricardon teorian palkan määräytymisestä kyseenalaiseksi: ”Siten työläisten kilpailu voisi alentaa korkeampaa työpalkkaa jne., mutta työpalkan yleistä tasoa tai, niin kuin Ricardo sanoo, työpalkan luonnollista hintaa ei voisi selittää työläisten keskinäisestä kilpailusta lähtemällä, vaan ainoastaan pääoman ja työn alkuperäisestä suhteesta lähtien. Ylipäättään kilpailu, tämä porvarillisen talouden olennainen moottori, ei synnytä tämän talouden lakeja, vaan on niiden täytäntöön panija. Siitä syystä rajoittamaton kilpailu ei ole edellytys taloudellisten lakien totuudellisuudelle, vaan seuraus – se ilmenemismuoto, jossa lakien välttämättömyys realisoituu.” (Marx 1974a, 449–450; Marx 1986b, 41.)

Tässä Marx sanoo itsensä irti sekä Adam Smithistä että David Ricardosta, jotka määrittelivät työlle luonnollisen hinnan, joka riippuu elämän välttämättömyyksien hinnasta: Työn hintaa ei määrää työläisten keskinäinen kilpailu, vaan pääoman ja työn alkuperäinen suhde. Miten hyvin Marx todisti tämän teorian? Se olisi jo Marxin talousteorian tutkimusta eikä niin muodoin ole tämän tutkimuksen aiheena.

Onko Adam Smith, David Ricardo vai Karl Marx tärkein köyhyyden teorettisoinnin kannalta? Edellä (sivulla 26) osoitettiin, että Adam Smith on ollut hyvin käytetty lähde. Köyhyydestä varsinaisesti Smith ja Ricardo puhuvat tilanteessa, jossa palkka laskee luonnollisen hintansa alapuolelle. Palkan pienuus on tärkeä köyhyyden määrittäjä myös Marxilla. Marxin kritiikki luonnollista palkkatasoa vastaan, joka esiintyy sekä Smithillä että Ricardolla, osoittaa selvästi, että palkka ei asetu millekään luonnolliselle tasolle, siis näkymättömän käden ohjaamana, vaan riippuu kapitalistin ja työläisen suhteesta. Mitä voimattomampia työläiset ovat tässä suhteessa, sen alhaisempi on palkka.

Jos palkka määräytyy työläisten keskinäisen kilpailun kautta ja pyrkii aina vain menemään alemmaksi, kunnes asettuu Smithin ja Ricardon esittämälle välttämättömälle tasolle, jota alemmaksi ei voida mennä, niin tilanne olisi köyhyyden ja sen poistamisen kannalta onneton. Tämä mylly saa aina lopulta aikaan erittäin korkean köyhyyden. Tällä seikalla on hyvin suuri merkitys, kun alamme tutkia, miten Marx suhtautui köyhyyteen, joka johtuu liian pienistä palkoista.

4.3 G. W. F. Hegel

Georg Wilhelm Friedrich Hegel eli vuosina 1770–1831 eli juuri samaan aikaan, kuin Adam Smithin ja David Ricardon tutkimukset julkaistiin. Hegel oli suuri systematisoija, joka yritti sijoittaa kaikki hengen tuotteet omaan filosofiseen järjestelmäänsä. Perusteena oli näissä ilmenevä hengen kehitys, joka noudatti dialektista loogiikkaa. Tässä katsotaan, miten Adam Smithin ja yleensä ajan kansantaloustieteen teoriat löytävät paikkansa Hegelin järjestelmässä, etenkin köyhyden suhteen.

Smithin ja Ricardon opista Hegel sanoo *Oikeusfilosofiassaan*: ”Sen (kansantaloustieteen – S. S.) kehittyminen tarjoaa mielenkiintoisen näytöksen siitä, kuinka *ajatus* (ks. Smith, Say, Ricardo) löytää aluksi vastassaan olevasta loputtomasta yksityiskohtien joukosta asian yksinkertaiset periaatteet eli siinä vaikuttavan ja sitä hallitsevan ymmärryksen. Toisaalta on huojentavaa havaita tämä tarpeiden alueella asiassa piilevä ja vaikuttava järjellisyys näyttäytyminen. Toisaalta kyseessä on kuitenkin myös kenttä, jossa subjektiivisia päämääriä ja moraalisia mielipiteitä koskeva ymmärrys purkaa tyytymättömyytensä ja moraalisen turhautuneisuutensa.” (Hegel 1994, 177.)

Tämä järjellinen tarkoittaa tietenkin kansantaloustieteen löytämiä teorioita, joita Hegel ei siis kritisoi, vaan ottaa ne annettuna ja suhtautuu niihin tosina. Kuitenkin Hegel huomaa, että nämä teoriat tai lainomaisuudet empiiristen ilmiöiden tasolla sisältävät paljon onnettomuutta ja tyytymättömyyttä. Köyhyys on yksi näihin kuuluva asia. Tyytymättömyys voi viitata työläisten lakkotaisteluun paremmista palkoista ja työehdoista, ylipäättään työläisten ja työnantajien välisiin riitoihin, joihin jo Smith viittaa. Hegelillä nämä ristiriidat kuitenkin ovat dialektisen ristiriidan vastapooleja, joita ei voi tavanomaisesti ratkaista. On löydettävä jokin uusi taso, jolla ne voidaan ratkaista. Täksi tasoksi määräytyy Hegelillä julkinen valta, valtio.

Myös Marxilla oli toinen kenttä olemassa, nimittäin pääoman ja työn alati ratkaisuaan hakeva ristiriita. Tämä ristiriita esiintyi palkkataisteluina, poliittisissa kamppailuissa työehdoista jne. Kun Hegel löysi ratkaisun avaimen porvarillisesta valtiosta, niin Marx suuntautui ”yksityisomistuksen lakkauttamiseen” ja kommunistisen valtion (= ”hallitsevaksi luokaksi järjestynyt proletariaatti”) luomiseen (Marx ja Engels 1848, 105, 110).

”241 § Mielivaltaisuuden lisäksi voivat satunnaiset, fyysiset ja ulkoisiin olosuhteisiin (200 §) perustuvat seikat syöstä yksilöt *köyhyyteen*. Vaikka köyhillä on kansalaisyhteiskunnan tuottamat tarpeet, niin samalla heiltä on siinä riistetty luontaiset toimeentulovälineet (217 §) ja kumottu perheen laajempi side sukuna (181 §). Tämä tila saattaa heidät enemmän tai vähemmän osattomaksi yhteiskunnan kaikista eduista ja taitojen hankintakyvystä ylipäättään, samoin kuin oikeudenhoidosta, terveydenhuollosta ja usein jopa uskonnon lohdutuksesta jne. Julkinen valta omaksuu köyhiä kohtaan perheen aseman suhteessa heidän välittömään puutteeseensa sa-

moin kuin suhteessa heidän työtä vieroksuvaan asenteeseensa, pahantapaisuuteensa ja muihin paheisiin, jotka ovat lähtöisin tuosta tilasta ja heidän tuntemastaan vääryydestä.” (Hegel 1994, 198.)

Köyhyys on siis peräisin yksilön kannalta ulkoisista olosuhteista ja satunnaisuuksista. Yksilöllä ei enää ole omia välineitä tulla toimeen, hän siis ei omista maata ja tuotantovälineitä. Yksilöiltä menee kyky taitojensa kehittämiseen, hänestä tulee lainsuojaton ja hänen fyysisestä ja henkisestä terveydestä ei enää kukaan huolehdi. Perhe on hänet hyljännyt ja vain julkinen valta voi tulla tähän onnettomaan tilaan joutuneen avuksi. Tämä tila on niin alhainen, että hän on tapojensakin puolesta alaluokkaan kuuluva, Marx sanoisi ryysyköyhälistöön kuuluva.

”244 §. Suuri massa vajoaa sen toimeentulon tavan tason alapuolelle, joka säännöstyä itsestään yhteiskunnan jäsenelle välttämättömänä. Kun massa näin menettää oikeuden-, kunnollisuuden- ja kunniantunnon, joka perustuu omalla toiminnalla ja työllä menestymiseen, syntyy *alhaiso* (saks. Pöbel eli roskaväki, engl. a rabble of paupers eli köyhien roskajoukko – S. S.). Tällainen tila taas edistää suhteettomien rikkauksien keskittymistä harvojen käsiin.” (Hegel 1994, 199.)

Kuitenkin Hegelin arvio köyhyiden poistamisesta on totaalisen kielteinen: ”Jos ... annettaisiin varat köyhien ylläpitoon suoraan julkisesta omaisuudesta (varakkaille sairaaloille, säätiöille tai luostareille), niin tarpeessa olevien toimeentulo turvattaisiin ilman sitä välittävää työntekoa. Tämä olisi kansalaisyhteiskunnan periaatteen ja sen yksilöiden itsenäisyyden tunteen ja kunniantunnon vastaista. Jos toimeentulo taas välitettäisiin työllä (tilaisuudella työntekoon), niin kasvatettaisiin niiden tuotteiden joukkoa, joiden liialliseen määrään ja joita, itse tuottavina, kuluttavien suhteelliseen vähyyteen perustuu se paha, mikä kummallakin menetelmällä vain lisääntyy. Tästä käy selville, että *ylenmääräisessä rikkaudessaankaan* kansalaisyhteiskunta *ei ole kyllin rikas*, ... jotta kykenisi ehkäisemään köyhyiden lisääntymisen ja alhaisen sikiämisen.” (Hegel 1994, 199.)

Hegel ei myöskään ollut halukas jakamaan köyhyysavustuksia suoraan köyhille yksilöille, vaan tämä välitystehtävä tulee sairaaloille, luostareille ja muille. Siis tässäkin Hegel teoriallaan vahvistaa olemassa olevat köyhäinlaitokset. Smitthin ja Ricardon vaikutusta on siinä, että Hegel näkee työn määrän asettuvan tiettylle tasolle, jota ei ole syytä keinotekoisesti ylittää työllisyystöiden kautta. Hegelin mukaan köyhiä on aina ja köyhiä voidaan auttaa köyhäinlaitosten kautta. Hegel ei pitänyt köyhäinlaitolain mukaista köyhyyttä yhteiskunnan syöpänä, josta täytyy ehdottomasti päästä eroon. Hegel näki kapitalismissa eli kansalaisyhteiskunnassa syyn köyhyteen.

Marx kritisoi nuorena opiskelijana Hegelin *Oikeusfilosofiaa*. Hän ei kritiikissään kiinnittänyt huomiota edellä mainittuun kohtaan, vaan aloitti kritiikkinsä 260 §:stä, jossa käsiteltiin valtiota. Hän aloittaa kuitenkin kritiikkinsä enteilevästi:

”Saksalaisten vapautuminen on ihmisen vapautumista. Tämän vapautumisen pää on filosofia, sen sydän työväenluokka.” (Marx 1970, johdanto.) Täytyy muistaa, että Hegel oli saksalainen filosofi ja lopetti *Oikeusfilosofiansa* valtion ylistykseen, jossa (germaanisten kansojen) valtio on objektiiviseksi tullut järki (358–360 §). Tämä järkevyyden koskee myös valtion laitoksia (269§), kuten köyhäinhoitolaitosta. Tuskin Marx on samaa mieltä Hegelin kanssa valtion roolista, mutta melko suuren historiallisen roolin hän tässä saksalaisille antaa ja viittaa tietysti itse Hegeliin ja häntä edeltäneeseen saksalaiseen filosofiaan. Kuitenkin Marx on tässä vielä filosofi, joka uskoo filosofian muuttavan maailman.

Myös Juha Manninen ja Markus Wahlberg näkivät Hegelissä Marxin ajattelun alkumuotoja: ”Hänen (siis Hegelin – S. S.) väkevä erittelynsä teollisen vieraantumisen ja köyhyyden lähteistä ennakoivat Marxia ...” (Manninen ja Wahlberg 1994, 7). Hegeliltä siis löytyy köyhyyden analyysia, jossa kapitalisti- ja työväenluokan ristiriita on analyysissa mukana.

Edellisen pohjalta voi päätellä, että Marx on otettava lähes välttämättä esiin. Tässä ei kuitenkaan käytetä hänen *Kritiikkiään Hegelin oikeusfilosofiaa* vastaan, vaan hänen myöhempää tuotantoaan, koska siitä löytyy enemmän aineksia köyhyyden käsittelyyn.

4.5 Karl Marx

Kulutuksen puutteellisuutta voidaan pitää köyhyyden yhtenä keskeisenä ulottuvuutena. Tyydytämme tarpeitamme kuluttamalla välttämättömyys- ja ylellisyshyödykkeitä. Kulutusesineiden tuotanto liittyy välittömästi köyhyyteen, ilmaisemme köyhyytemme kulutusesineiden kautta. Köyhyyden suhteellisuus tulee selvästi esiin kulutustavaroiden tuotannon muutoksen kautta. Tämä kulutuksen suhteellisuus tulee hyvin esiin seuraavasta Marx-sitaatista, joka on peräisin *Grundrissesta*: ”Tuotanto ei tuota vain kulutuksen esinettä, vaan myös kulutuksen tavan. ... Tuotanto luo siis kulutuksen.” (Saksasta käännetty Marx 1974a, 13; Marx 1999, 25.)

Nykyään erilaisia kulutusesineitä on valtava valikoima ja niin muodoin myös köyhien kulutuksen esineitä. Kapitalistisen tuotannon tavoitteena voidaan jossain määrin pitää kulutuksen luomista. Kulutus esiintyy aina kulutuksen jonain laatuina. Kulutuksen laatu voi olla sellaista, että se ei tyydytä ihmisen välttämättömiä tarpeita ja se yksinomaan riittää köyhyyden määrittelyksi. Tällöin köyhyyden määrittely kulutuksen kautta on suurien ongelmien edessä, sillä on hyvin vaikeaa löytää niitä kulutusesineitä, joiden puute tai puutteellisuus voisi toimia köyhyyden mittapuuna. Tarvitaan jotain kulutusta yleisempää mittapuuta.

Teoreettisesti köyhyyden kategoriala voisi lähestyä Karl Marxin tavoin. Hän kirjoitti suhteellisesta liikaväestöstä talouden kategoriana ja pauperismista ilmiönä, johon osa tästä liikaväestöstä vaipuu talouden kehittyessä. Ote *Pääomasta*:

”Suhteellisen liikaväestön syvin pohjamuta oleskelee vihdoin pauperismin piirissä. Lukuun ottamatta irtolaisia, rikollisia, prostituoituja, lyhyesti sanoen varsinaista ryysyköyhälistöä, tässä yhteiskuntakerroksessa on kolme ryhmää. Ensiksi: työkykyiset. Tarvitsee vain pintapuolisesti silmäillä Englannin köyhäintilastoa huomatakseni, että niiden lukumäärä kasvaa kaikkina pula-aikoina ja vähenee liike-elämän jälleen elpyessä. Toiseksi: orvot ja köyhäinhoitolaisten lapset. Ne ovat teollisuuden vararmeijan kokelaita ja joutuvat liike-elämän suurina nousuaikoina, kuten esim. 1860, nopeasti ja suurin joukoin toimivan työläisarmeijan kirjoihin. Kolmanneksi: rappiolle joutuneet, ryysyläiset, työkyvyttömät. Ne ovat varsinkin niitä, jotka sortuvat työnjaon aiheuttaman liikuntakyvyttömyytensä takia, niitä, jotka elävät yli työväen normaali-ian, ja vihdoin teollisuuden uhreja, joiden lukua vaaralliset koneet, kaivostyö, kemialliset tehtaat yms. enentävät, raajarikkoja, sairaita, leskiä jne. Pauperismi muodostaa toimivan työläisarmeijan invalidikodin ja teollisuuden vararmeijan kuolleen painon. Pauperismin tuottaminen sisältyy suhteellisen liikaväestön tuottamiseen, sen välttämättömyys johtuu liikaväestön välttämättömyydestä; ne yhdessä muodostavat kapitalistisen tuotannon ja rikkauten kehityksen elinehdon.” (Marx 1974b, 578.)

Menemättä syvemmälle Marxin köyhien luokitteluun kannattaa huomata se, että hän ei lähde määrittelemään köyhyyttä taloudesta irrallisena ilmiönä. Joka tapauksessa köyhien määrä nousee taloudellisina lama-aikoina Marxin mukaan, ja tätä hän todistaa köyhäintilastoja silmäilemällä. Köyhäintilastot olivat tuolloin Englannissa tärkeä osa virallista tilastointia, jota vahvistivat vuonna 1833 voimaan tulleet köyhäinhoitolait¹³. Hän siis hyväksyy, ainakin ”pintapuolisesti”, tilastonlaatijan köyhyysmääritelmän. Lisäksi köyhyyteen vaipuu nimenomaan osa työväenluokasta sitaatin mukaan. Köyhiksi luetaan tällöin köyhäinhoitolain mukaista köyhäinapua saavat. Vuonna 1855 näitä virallisia köyhiä oli Englannissa, mukaan luettuna Wales ja Skotlanti, 851 369 henkeä (Marx 1974b, 587). Kun väkiluku oli noin 28,3 miljoonaa¹⁴, viralliseksi köyhyysasteeksi muodostuu noin 3,1 %. Marx tuskin itse hyväksyi tätä alun perin ja edelleen kirkollista köyhäinapua inhimillisenä, mutta peilasi sitä kapitalismin varhaiskehityksen kannalta. Köyhäinapua annettiin tuolloin paljon maalta kaupunkiin työn perään muuttaville ja täten edistettiin suhteellisen liikaväestön kasvua kaupungeissa eli nousevan teollisuuden keskuksissa.

Köyhäinhoitolain merkitys maatyöläisille tulee selvästi esille sitaatista Marxin *Pääomasta*: ”almujen muodossa seurakunta täydensi nimellispalkan työmiehen hengissä pitämistä varten tarpeelliseen nimellissummaan asti ... Northamptonshiressä ... keskinertainen ... vuonna 1814 ... 5-henkisen perheen vuotuiset me-

13 Ensimmäiset köyhäinhoitolait syntyivät vuonna 1601, ja niiden historia on melko julmaa köyhiä ihmisiä kohtaan; pahimmillaan avun vastaanoton myötä köyhiä vaadittiin astumaan vankilaan, josta käsin heitä voitiin palkata työläisiksi (Marx 1974, 647, alaviite).

14 <http://homepage.ntlworld.com/hitch/gendocs/pop.html>

not kaikkiaan 54 punttaa 18 š. 4 pennä¹⁵, sen tulot yhteensä 36 punttaa 2 š., seurakunnan korvaama vaje 18 punttaa 16 š. 4 pennä¹⁶.” (Marx 1974b, 605.) Eli maatyöläisten saama köyhäinapu oli yli 50 % välttämättömistä menoista. Nämä olivat olot, joista haluttiin kaupunkiin. Kaupungeissa palkat painuivat väkisin alhaisiksi, koska minimipalkkalainsäädäntöä ei ollut ja maalta oli jatkuvasti tulossa halpaa työvoimaa. Miksi vajeus sitten oli juuri 18 punttaa, 6 šillinkiä ja 4 pennä? Marx ei tätä itse keksinyt, vaan otti sen suoraan Charles Henry Parryn tutkimuksesta (edellä olevan Marx-sitaatin mukaan: Parry 1816, 80). Täytyy myös huomata, että kyse oli keskimääräisen 5-henkisen perheen tuloista ja menoista, ja Marx oli myös valinnut sellaisen kreivikunnan, jonka olot olivat ”sellaiset kuin kaikissa kreivikunnissa yleensä” (Marx 1974b, 605). Parryn kirjasta ei löydy, kuten ei myöskään Marxin *Pääomasta*, tietoja tulo- ja menojakautumien muodoista. Mutta jo nämä keskiarvot¹⁷ osoittavat, että maatalouden työläisten elinolot täyttivät köyhyyden merkit. Köyhyyden teoria on siten *Pääomassa* käsin kosketeltavasti läsnä, vaikka Marx ei tällaista teoriaa esitäkään.

Köyhyys on Marx-sitaatissa absoluuttista eli sitä, että palkkatulot eivät riitä elämiseen eli elossa pysymiseen. Seurakunnat köyhäinhoitolain (poor law) mukaisesti määrittelivät esimerkin tapauksessa vajaukseksi juuri 18 punttaa, 6 šillinkiä ja 4 pennä. Seurakuntia taas ohjasi köyhäinhoitolaki, jonka Englannin kuningatar Elisabeth määräsi vuonna 1601, ja se uusittiin vielä vuonna 1834. Köyhäinhoitolaki määräsi seurakunnat hoitamaan alueellaan asuvat köyhät, mikä tapahtui ottamalla köyhät laitokseen työhön (workhouse) ylläpitonsa vastineeksi tai avustamalla työssä olevia rahallisin avustuksin, jos palkka ei riittänyt elämiseen. Vuoden 1834 laki oli myös köyhäinhoidon hallinnollinen uudistus, jolloin jokaiseen seurakuntaan perustettiin unioni ja sen alaisuudessa toimi ryhmä virkamiehiä vastaten köyhäinhoidosta (poor law union) (<http://www.workhouses.org.uk/>).

Marx tarkastelee kuitenkin kriittisesti näitä virallisia köyhyyslukuja: ”Köyhäinhoitotilastoa eritellessä on otettava huomioon etupäässä kaksi seikkaa. Toisaalta vaivaisten lukumäärän lisääntyminen ja väheneminen kuvastaa teollisen kierrosjakson ajoittaisia vaihteluja. Toisaalta virallinen tilasto antaa sitä harhaanjohtavamman kuvan pauperismin todellisesta laajuudesta, kuin enemmän pääoman kasautuessa luokkataistelu ja sen kautta työläisten itsetunto kehittyvät. ... työväki alkaa yhä enemmän kauhistua työhuoneen, tämän kurjuuden rangaistus-

15 Vuoden 2005 rahanarvon mukaan tämä on 3 986,28 € (rahamarvo on muutettu sivulla <http://measuringworth.com/calculators.html> olevalla laskimella), joka on siis vuoden 1814 köyhyysraja viisihenkiselle perheelle Northamptonshiressä nykyrahassa, yksinäiselle vastaava raja on $3\,986 \cdot 1/3 = 1\,329$ €, sillä ekvivalenssiskaalana käytettiin 0.5 vaimolle ja kullekin lapselle (<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/speen.html>).

16 Marxin käyttämän Englannin rahajärjestelmän mukaan £1 (eli yksi punta) = 20 š. (eli šillinkiä) = 240 d. (eli penniä); nykyään šillinkejä ei enää ole ja yksi punta on 100 penniä.

17 Mitä ilmeisimmin termi keskiarvo tarkoittaa tässä tavallista, ei poikkeavaa. *Pääomassa* (s. 607) on Lontoossa vuonna 1845 ilmestyneestä Economist-lehdestä taulukko, jossa kuvattiin yksittäisten perheiden tuloja joissain kylissä, jotka olivat herra G. Bankesin ja Shaftesburyn kreivin omistuksessa. Onko tässä ollut mukana lehdistön sensaationhakuisuutta? Näin voi olla, sillä laajemmin otettuna tuolloin käytiin poliittista debattia viljalakien puolesta ja niitä vastaan, mikä osittain liittyy maatyöläisen asemaan, mutta myös viljan-tuottajien eli maanomistajien asemaan.

laitoksen orjuutta.” (Marx 1974b, 587.) Marx siis tulkitsee niitä taloudellisessa kontekstissa ja siten nostaa köyhyyden kategorian tieteellistä statusta. Ennen muuta se näyttää perustuvan empiiriseen tutkimukseen ja on kytköksissä palkan suuruuteen ja sen riittämättömyyteen työläisperheiden välttämättömien tarpeiden tyydyttämisessä. Itsetuntoon viittaamalla Marx huomioi myös köyhyyden häpeäluonteeseen, mutta samalla on johtamassa köyhiä poliittiseen taisteluun etujensa puolesta. Marx ei kuitenkaan pidä köyhiä yksinään poliittisena subjektina, vaan köyhien asema paranee työväenluokan luokkataistelun seurauksena.

Pieni palkka ei koskenut vain osaa työläisistä, vaan se näyttää olleen yleinen normi. Marx ja Friedrich Engels kirjoittivat *Kommunistisessa manifestissa*: ”Palkkatyön keskihintana on työpalkan minimimäärä, ts. niiden elämäntarvikkeiden yhteismäärä, jotka tarvitaan pitämään työläisen työläisenä elossa. Se, mitä palkkatyöläinen saa työllään omakseen, riittää siis ainoastaan hänen elämänsä uusintamiseen. ... Elävä työ porvarillisessa yhteiskunnassa ei ole mitään muuta kuin keino, jolla lisätään kasatun työn määrää. Kommunistisessa yhteiskunnassa on kasattu työ vain keino, jolla avarretaan, rikastutetaan ja edistetään työläisten elintoimintaa.” (Marx ja Engels 1848, 106.)

Köyhyyden eksaktia teoreettista määritelmää Marx tuskin tämän pitemmälle johtaa¹⁸ (ks. Marx 1974a, 497–504, 623–624; Marx 1986b, 87–93, 207–208), köyhyys näyttää olevan tila, jonka ominaisuudet on tilastonlaatijan määriteltävissä, siis suurimmaksi osaksi varsin selkeät. Jossain määrin seurakuntien avustamat köyhät muodostivat köyhien ytimen ja olivat näin ollen hyvin määriteltäviä, ja heistä pidettiin tarkkaa kirjaa. Teollinen vallankumous muutti tilanteen. Suhteellinen liikkaväestö tuli köyhiä tärkeämmäksi kategoriaksi. Suhteellinen liikkaväestö eli teollisuuden ”vara-armeija” (nykyään tällä tarkoitetaan varsinaisesti työttömien joukkoa) näyttelee keskeistä roolia (Marx 1974b, 574–582). Etenkin *Grundrissen* (saks. Marx 1974a; suom. Marx 1986b) pohjalta on pääteltävissä, että nimenomaan kapitalismissa lähes kaikki – sairaita, lapsia ja vanhuksia lukuun ottamatta – kuuluvat tähän vara-armeijaan, varsinaiset kerjäläiset kuuluvat aikaisempiin yhteiskuntamuotoihin. Pitää erottaa kerjäläiset, jotka elävät almujen varassa, niistä, jotka ovat köyhiä sen takia, että pääoma ei sillä hetkellä tarvitse heitä, ja he ovat köyhiä sen takia, että eivät pysty muuttamaan välttämätöntä työtään (työläisten työ jakautuu kahdella välttämättömään työhön ja lisätyöhön) elintarvikkeiksi eli eivät pysty uusintamaan itseään. Kapitalismissa työläinen on liikaa, kun kapitalisti ei tarvitse häntä. Kun ihmisellä ei kapitalismissa ole työtä, niin hän ei voi muuttaa omaa välttämä-

18 Marxilta tosin löytyy köyhyyskäsitteen toisenlaistakin käyttöä, esimerkiksi *Grundrissestä* (saks. si-vulta 203) löytyy seuraavaa: ”Työ absoluuttisena köyhyytenä: Köyhyys, ei puutteena, vaan täysin syrjäytetyn esineellisestä rikkaudesta. Tai myös olemassa oleva ei-arvo ja siten puhdas esineellinen käyttöarvo.” Tämä osoittaa Hegelin voimakasta vaikutusta Marxin pääomateorioiden kehittämisessä. Tässä Marx tarkoittaa köyhyydellä, että työläiset eivät omista tuotantovälineitä eli ovat absoluuttisesti vailla niitä. Siten heidän työnsä on absoluuttisesti köyhä, eivät he itse vaan heidän työnsä, koska se osallistuu käyttöarvoltaan tämän heille täysin vieraan omaisuuden kasvattamiseen. Tämän tutkimuksen köyhyys tarkoittaa kuitenkin ihmisten, ihmiskokonaisuuksien köyhyyttä, siis sitä, johon Marx viittasi sanalla puute (Mangel). Onko sitten tällä absoluuttisella köyhyydellä vaikutusta tässä mainitun puutteen syntymiseen? Tämä kysymys menee köyhyyden taloudellisten syiden puolelle ja siksi tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

töntä työtään elintarvikkeiksi, koska sitä ei sillä hetkellä ole olemassa; lisätyötä hän ei voikaan muuttaa, sillä kapitalisti anastaa sen.

Jos taas liikaväestölle *Grundrissen* mukaan ”annetaan ylläpito, sitä ei oteta työvarannosta, vaan kaikkien luokkien tulosta. ... häntä pidetään yllä muiden armosta, ja siitä syystä hänestä tulee ryysyköyhälistöön kuuluva, köyhäläinen (Lump und Pauper)”. Työläinen on siis vaarassa jatkuvasti tulla köyhälistöön kuuluvaksi, mutta myös päivittäin liike on mahdollista eli köyhälistöstä työläiseksi. ”On sen (pääoman – S. S.) tendenssinä vaikuttaa kahteen vastakkaiseen suuntaan ja yllite on milloin toisella, milloin toisella suunnalla.” (Marx 1974a, 503; Marx 1986a, 92–93.)

Kommunistisessa manifestissa Marx ja Engels kuvasivat ryysyköyhälistöä melko kovin sanoin: ”Ryysyköyhälistön, tämän vanhan yhteiskunnan alimpien kerrosten passiivisen mädäntymistuotteen, proletaarinen vallankumous tempaa paikoitellen mukaan liikkeeseen, mutta koko asemansa vuoksi se on taipuvaisempi myymään itsensä taantumuksellisten vehkeilyjen välikappaleeksi” (Marx ja Engels 1848, 103). Tämän mukaan osa köyhistä on pahasti deprivoituneita, jopa siveellisesti alhaisia. Tämä on Marxin suhtautumista ryysyköyhälistöön hyvin kuvaava kohta, sillä myös teoksessaan *Luokkataistelut Ranskassa 1848–1850* hän sanoo heistä: ”Se on teollisuusproletariaatista jyrkästi eroava joukko, varkaiden ja kaikenlaisten rikollisten värväyskerros, johon kuuluu yhteiskunnan jätteistä elävää ja vakinaista ammattia vailla olevaa väkeä, kulkureita, gens sans feu et sans aveu.” Ryysyköyhälistön ja proletariaatin yhteyden Franz J. T. Lee näki siinä, että molemmat olivat ”vapaita” ja ”ostettavissa (lahjottavissa)” ja että ne eroavat toisistaan luokkaseisansa (heillä ei ole luokkaintressiä) ja luokkatietoisuutensa takia (Lee 2004). Ryysyköyhälistössä on siis vanhan yhteiskunnan luokkien rippeitä, joista osan vallankumous tempaa omiin riveihinsä, mutta osa jää onnettomaksi ryhmäksi, jolla ei ole kotiliittä, ei yhteiskunnallista tunnustusta.

Myös *Pääomassa* on lukuisia tähän viittaavia kohtia. ”Pääoman ja työn aaltoillessa edestakaisin saattavat jonkin teollisuuskaupungin asunto-olot olla tänään siedettävät, huomenna jo kauhistuttavat. Tai kaupungin viranomaiset ovat vihdoin ponnistautuneet poistamaan pahimpia epäkohtia. Huomenna vaeltaa heinäsiirkaparvi ryysyisiä irlantilaisia tai hunningolle joutuneita englantilaisia maanviljelystyöläisiä kaupunkiin. Heidät majoitetaan kellareihin ja makasiineihin tai säädyllinen työväenasuntotalo muutetaan majataloksi, jossa asukkaat vaihtuvat yhtä nopeasti kuin majoitetut sotilaat kolmikymmenvuotisen sodan aikana.” (Marx 1974b, 595.) Tai kohta kulkuriväestöstä: ”Käymme nyt tarkastelemaan kansankerrosta, joka on peräisin maaseudulta, mutta joka työskentelee etupäässä tehdastöissä. Se muodostaa pääoman keveän jalkaväen, joka pääoman tarpeiden mukaan heittäytyy milloin sinne milloin tänne. Kun se ei ole marssilla, se on ’leirissä’. Näitä kulkureita käytetään erilaisissa rakennus- ja ojitustöissä, tiilitehtaissa, kalkinpoltoissa, rautatierakennustöissä yms.” (mt., 596.)

Aiemmin sosiaaliavun rooli oli selkeämpi, ja Marx saattoi hyvinkin kirjoittaa seuraavasti: ”Käsikudonnan ja konekudonnan välistä kilpailua pitkitti Englannissa ennen vuoden 1833 köyhäinhoitolain voimaan astumista se, että seurakuntien antamat avustukset lisäsivät niitä palkkoja, jotka olivat laskeutuneet paljon alle vähimmäismäärän” (Marx 1974b, 388 alaviite), eli sosiaaliavustus oli palkan lisä, joka vaikutti tuotannon muutosta hidastavasti.

Vaikuttivatko Marxin, Engelsin ja monien muiden aikalaisten tutkimukset virallisen köyhäinavun suuruuden määrittelyyn? Tästä ei voi sanoa mitään, mutta esimerkiksi Marxin käyttämien lähteiden vaikutus oli ilmeinen. Näitä lähteitä olivat ennen muuta erilaiset viralliset raportit majesteetille ja sisäministerille (Marx 1974b, 772–776). Esimerkiksi vuoden 1834 köyhäinhoitolain valmistelutyössä käytettiin jonkinlaista seurakunnille tehtyä kyselyä myönnetystä köyhäinavusta, mutta vastausprosentti oli 10, mikä on osoitus raporttien laadinnan tilastollisesta pätevydestä¹⁹. Virallista köyhyystutkimusta tuolloin kuitenkin jo oli olemassa.

Yhteenvetona Smithin ja Marxin osalta voidaan sanoa, että kulutus voidaan jakaa välttämättömään ja yllisyysskulutukseen. Kulutusta tarkastellaan tällöin tätä tekevän väestön kannalta. Välttämätön kulutus voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) elämälle välttämätön eli elossa pysymisen edellytys, ts. ruoka, vaatteet ja lämmin asunto, 2) suvun jatkamiselle välttämätön eli lasten synnyttäminen, elättäminen ja kasvattaminen ja 3) normaali keskimääräinen kulutus. Mikäli kahta ensimmäistä ehtoa ei pystytä takaamaan, niin väestö vähenee ja sitä nopeammin, mitä huonommin nämä kulutustarpeet katetaan. Kolmas kulutuksen muoto takaa normaalin, tavallisen työtä tekevän ihmisen elämänmuodon ylläpidon. Yllisyysskulutusta on kaikki muu kulutus, myös työläinen voi kuluttaa yllisyystavaroita, Smith laski esimerkiksi alkoholin yllisyystavaraksi (Smith 1776, 716)²⁰. Koska alkoholi on ollut kautta historian tavallinen kulutustavara, niin yllisyysskäsitteen merkitys Smithillä näyttäisi olevan välttämättömyystavaran vastakohta, koska kuka tahansa voi tyydyttää janonsa ilman alkoholia. Kuitenkin maataloudessa palkka voitiin maksaa muun ruuan yhteydessä myös alkoholina, yleensä oluena. Smithillä oli tässä mukana annos moraalista paatosta.

Köyhyysteorian kannalta on kuitenkin huomattava, että mitään varsinaista köyhyysteoriaa kumpikaan edellä mainituista henkilöistä ei rakentanut. Kuitenkin köyhyyden käsite oli molemmilla rakennettu sisään heidän taloudellisiin tutkimuksiinsa. Molemmilla se tulee esiin välttämättömän kulutuksen käsitteen kautta. Smithiä ja Marxia kiinnosti köyhyydessä lähinnä se, miksi sitä on olemassa ja miksen selittää. Köyhyys oli laajoja ihmisjoukkoja koskettava empiirinen tosiasia, jota esimerkiksi Friedrich Engels (1845) kuvasi pamfletissaan *The Conditions of the Working-Class in England*. Marx on kehittänyt – etenkin suhteellisen liikaväestön

19 <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/royalcom.html>

20 Under necessities, therefore, I comprehend, not only those things which nature, but those things which the established rules of decency have rendered necessary to the lowest rank of people. All other things I call luxuries, without meaning, by this appellation, to throw the smallest degree of reproach upon the temperate use of them. Beer and ale, for example, in Great Britain, and wine, even in the wine countries, I call luxuries.

käsitteen kautta – köyhyysilmiön selitystä Smithiä pitemmälle. Marx osoitti Smithin työtä jatkaen, että kapitalistinen järjestelmä synnyttää köyhyyttä.

Smithin ja Marxin aikaan köyhyys oli vahvana esillä. Ei ollut nykyistä ammattiyhdistysliikettä, joka on estänyt nälkäpalkan maksamisen. Ei ollut minimipalkan takaavaa lainsäädäntöä, ei työehtosopimusjärjestelmää, jossa työläiset ja työnantajat sopivat palkoista. Ei ollut nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää, joka estää ihmisiä nääntymästä nälkään, kulkemasta ryysyissä ja asunnottomuutta. Oli tietysti Poor Law ja workhouse-järjestelmä, mutta olot olivat niissä varsin huonot, Marx kuvasi työtä niissä orjuudeksi kurjissa rangaistuslaitoksessa (Marx 1974b, 587). Silloin sosiaaliviranomainen (tai tarkemmin Unionin virkamies) saattoi lähettää köyhät perheet näihin työlaitoksiin, eli köyhien piti työllään korvata saamansa apu (East London Observer 1866).

Löytyykö Marxilta poliittista ohjelmaa tai onko hän osana sellaisessa poliittisessa liikkeessä, jonka tavoitteisiin köyhyyden vähentäminen ja poistaminen kuuluisivat? Ja miten ylipäätään Marxin teoreettiset ajatukset köyhyydestä kytkeytyvät hänen poliittisiin tarkoituksiinsa, jos sellaisia voitaisiin osoittaa? Voidaanko osoittaa, että Marxin poliittiset tavoitteet eivät olisi peräisin kapitalistisen yhteiskunnan talouden analyysistä, etenkin sen luokka-analyysistä? Tunnettuahan on, että Marxin *Pääoman* 3. osa jäi kesken juuri luvun *Yhteiskuntaluokat* kohdalla. Proletaarit, siis palkkatyöläiset, hän kuitenkin asetti vallankumouksellisen subjektin rooliin. Tälle voidaan ymmärtääkseni löytää perusteluja Marxin kapitalismin analyysistä, jonka ytimenä on omistamisen kehittyminen äärimmilleen, jolloin kapitalisti omistaa kaiken, työläinen ei mitään. Kun kapitalismi on osoitettu kurjuutta tuottavaksi järjestelmäksi, niin on kysyttävä: Millä luokalla on suurin intressi kumota tämä järjestelmä? Tietysti se oli omistamattomalla luokalla eli proletariaatilla, työväenluokalla. Mutta menikö Marx tässä liiallisuuksiin, ja johtiko se köyhyyden suhteen jonkinlaiseen sokeuteen ja heikkoon ajatteluun?

Sakari Hännisen mukaan Marx suhtautui köyhiin, lähinnä ryysyköyhälistöön, poliittisesti tarkoituksenmukaisesti, niistä saatiin syntipukki työväenluokan hankkeiden epäonnistumiseen. Marx ei asettunut ryysyköyhälistön asemaan, vaan he olivat Marxille vain kapitalististen muotomääreiden ruumiillistumia ja luokkien välisen taistelun pelinappula. Hännisen mukaan tämä rooli asettui nimenomaan ryysyköyhälistölle, ei köyhälle työtä tekeväälle luokalle, työväenluokalle. Työväenluokalle Marx suunnitteli vallankumouksen tekijän roolin. Marx siis jätti (ryysy)köyhät eräällä tapaa yksin todettuaan heidän olemassaolonsa ehdot joksi-kin heille täysin välinpitämättömäksi, heille kuulumattomaksi, eikä heille sopinut vallankumouksellisenkaan rooli. (Hänninen 2005, 108–110.) Tätä välinpitämättömyyttä Marx tosin monin paikoin kuvaa juuri kurjuuden esiintymisenä. Jos kapitalisti on kiinnostunut työläisten elämästä, niin sillä on vain välinearvo. Hänninen tulkitsee Marxia siten, että Marxille köyhän, etenkin ryysyköyhän, elämä loppuu siihen, kun se on käytetty poliittisesti hyödyksi, siis palvellut proletaarista vallankumousta. Marx ei asetu köyhän asemaan aidosti.

Mutta jos Marx näki proletaarien vallankumouksen seniläisen vapauden toteuttamisprosessin olennaisena osana, niin eikö se koske myös köyhän ihmisen vapautusta? Marx ei kuitenkaan etsinyt vallankumouksen tekijöitä köyhäinhoitolaitoksista, vaan tehtaista ja työväenluokasta ylipäätään. Marxin (ja Engelsin) elämässä aina 1850-luvulta lähtien oli keskeistä työväenluokan organisoiminen taisteluun kapitalisteja vastaan, silloin on varsin luontevaa, ettei Marxia kiinnostanut köyhien erityinen olemisen mieli, hiljainen kurjuus tai muu vastaava filosofinen pohdiskele. Marxin ongelmana ei ollut epäkohtien sensaatiomainen paljastelu, vaan yksinkertaisesti tilastoinnin ja aineistojen heikkous. Kun viranomainen määrittelee köyhät, tutkijan sijaan, niin kuva köyhyydestä jää heikoksi. Marx toi tämän itse selvästi esiin. Tämän takia tilastointia ja tilastollista tutkimusta oli kehitettävä, ja se tapahtui vasta Marxin kuoltua aluksi Charles Boothin tutkimusten myötä.

5 EMPIIRISEN KÖYHYYSTUTKIMUKSEN SYNTY JA KEHITYS

Suomessa, Englannissa ja muissakin maissa köyhäinhoidon instituutiot ja niiden kehitys ovat keskeisellä paikalla yhteiskunnallisissa murroksissa, aikoina jolloin yhteiskunnat muuttuvat johonkin uuteen vaiheeseen. Muutoksessa väestöryhmien asemat muuttuvat, köyhyys asemoituu uudelleen. Yksi suuri muutos oli teollistuminen, jonka syntypaikkana oli Englanti. Työläisten asema kurjistui ja syntyi modernin empiirisen köyhyystutkimuksen tarve, johon liittyivät laajat väestötutkimukset. Se sai alkunsa Englannissa Charles Boothin ja Seebohm Rowntreen johdolla. Tätä perinnettä jatkoi Peter Townsend kuuluisalla kirjallaan *Poverty in the United Kingdom* (1979). Townsend nosti etusijalle ajatuksen köyhyyden suhteellisuudesta, jota Amartya Sen myöhemmin kritisoi. Tämän takia Amartya Senin käsityksiä köyhyydestä käsitellään tässä 5. luvussa, vaikka hän ei varsinainen survey-teoreetikko olekaan.

5.1 Charles Booth ja Seebohm Rowntree

Vuosisadan vaihtuessa 1800-luvusta 1900-lukuun köyhyystutkimus sai kaksi merkittävää englantilaista tutkijaa, jotka veivät köyhyyden teoriaa ja tutkimusta huomattavasti eteenpäin. Nämä kaksi tutkijaa olivat Charles Booth ja Seebohm Rowntree. He eivät toki olleet ensimmäisiä köyhyystutkijoita, mutta heidän menetelmänsä ovat perustavia köyhyystutkimuksen kehityksessä. Heitä ennen on mainittava ainakin Henry Mayhew'n tutkimus *London labour and the London poor* (Mayhew 1861) ja kirkollinen julkaisu *The bitter cry of outcast London: An inquiry into the condition of the abject poor* (Mearns 1883). (Tieto peräisin Glennerster, et al. 2004, 17–18.) Myös nouseva ammattiyhdistysliike kiinnitti huomiota työtä tekevien köyhyyteen. Syntyneet tutkimukset olivat kuitenkin pamflettimaisia.

Varsinaisen tieteellisen, tilastollisen köyhyystutkimuksen aloitti Charles Booth tutkimuksillaan *Condition and occupations of the people of East London and Hackney, 1887*, *Enumeration and classification of paupers, and state pensions for the aged* ja *Labour and life of the people in London* (Booth 1888; Booth 1889; Booth 1891). Kohdejoukkona hänellä olivat Itä-Lontoon köyhät perheet. Hän kehitti survey-menetelmiä ja otti käyttöön Lontoon alueellisen jaon erityyppisiin köyhyysluokkiin. Hän käytti tuloihin perustuvaa köyhyysrajaa, jonka Glennerster kuitenkin osoitti ylittävän tuolloin virallisesti maksetun köyhäinavun reippaasti. Boothin köyhyysrajan määrittelyssä oli kuitenkin merkitystä, kun viranomaiset määrittelivät, kuin-

ka alhainen palkka oikeuttaisi köyhänapuun, Booth siis vaikutti poliittis-hallinnollisen köyhyysrajan²¹ määrittelyyn (Glennerster, et al. 2004, 19–20).

Seeböhm Rowntree jatkoi Boothin tutkimuksia ulottaen ne Yorkin kaupunkiin, menetelmänä hän käytti samaa kuin Booth. Rowntree toistaen Boothin vuoden 1889 tutkimuksen vuosina 1936 ja 1951 (aineiston keräämisvuodet) (Rowntree 1901; Rowntree 1942; Rowntree ja Lavers 1951). Uutuutena hän yritti mitata köyhyyden syitä ja jaksotti köyhyyden elämänvaiheisiin iän mukaan. Rowntree otti käyttöön perusköyhän (primary poverty)²² käsitteen, jossa tulojen suuruus perustui ruokakorin arvoon, jonka koostumus perustui British Medical Association raportin suositukseen minimaalisesta ruokakulutuksesta, jolla työmies voi ylläpitää työkykyään (Rowntree 1942, 29 ja 174–197). Hän käytti kotitalouden budjettiin perustuvaa köyhyysmäärittelyä. Köyhyys määriteltiin käytettävissä olevasta tulosta, josta vuokrat ja maksut oli vähennetty. Perusköyhiä (primary poverty), joiden käytettävissä olevat tulot jäivät 5-henkisessä perheessä alle 33 šillinkiä 6 pennyä²³ viikossa, hän löysi 8,1 %²⁴ Yorkin väestöstä. Toissijaisesti köyhiä (secondary poverty) eli niitä, joiden tulot olivat yli 33 šillinkiä 5 pennyä ja alle 43 šillinkiä 6 pennyä, oli Yorkissa 9,6 % väestöstä (Rowntree 1942, 32). Rowntree vertasi perusköyhiä vuoden 1899 aineistosta laskemiinsa ja tuoloin köyhien osuus työväenluokasta oli 15,5 %, kun se oli 6,8 % vuonna 1936 (Rowntree 1942, 461). Äärimmäinen köyhyys oli siis 37 vuodessa laskenut puoleen. Jos lasketaan köyhiksi vielä tuloluokka 43 š. 6 d.–53 š. 5d., joita oli 10,8 % väestöstä, niin köyhien osuus väestöstä kaikkiaan nousi 28,5 %:iin ja samalla voidaan verrata tätä Charles Boothin tutkimuksen köyhyysluokkiin A–D, jonka suuruus oli 35,2 % väestöstä (Booth 1889, 34–5, Boothin köyhyysmääritelmä ei perustunut ruokakorimenetelmään, joten sen vertailtavuus Rowntreen vastaavaan saattaa olla huono). Tärkein köyhyyden syy näissä kahdessa köyhyysluokassa oli yleisimmin liian alhainen palkka säännöllisessä työssä (32,8 %) ja lähes yhtä usein työttömyys (28,6 %) (Glennerster, et al. 2004, 22–25; Green 2001, 9; Rowntree 1942, 32, 39 ja 461).

Rowntreen lisäantina köyhyysteorian kehitykselle pidetään hänen teoriaansa köyhyyden esiintymisestä elämän vaiheiden mukaan sykleittäin (life cycle of poverty theory), jolloin suuren köyhyysriskin vaiheita ovat 1) lapsuus, 2) varhainen keski-ikä ja 3) vanhuus. Kun lapsuus on yksi vaihe ja kun tiedetään, että lapsilu-

21 Poliittis-hallinnollisella köyhyysrajalla tarkoitetaan sitä tuloa, jonka yhteiskunta viranomaisten toimesta hakijalle myöntää ns. viimesijaisena tukena ja on alhaisin tulonsiirto ko. yhteiskunnassa. Suomessa tämä tuki tarkoittaa yleensä toimeentulotukea, joka täydentää muutoin liian alhaista syyperustaista tukea tai muodostaa hakijan pääasiallisen tulolähteen. Tämän tuen suuruus riippuu vahvasti henkilön tarpeista, jotka viranomaisen määrittelee lain ja normien ohjaamana. Boothin aikana olivat voimassa köyhäinhoitolait ja ne määrittelivät virallisen eli poliittis-hallinnollisen köyhyyskäsitteen.

22 ”Perusköyhyysrajan edustaa minimisummaa, jolla fyysisistä toimintakykyä (physical efficiency) voidaan ylläpitää. Se oli pikemminkin pelkän *olemassaolon* kuin *elämisen* standardi.” (Rowntree 1942, 102.)

23 Muille perhetyypeille Rowntree laski omat rajansa (emt., 30).

24 Rowntree ei ota näissä luvuissa huomioon kotipalvelijoita eikä julkisissa laitoksissa olevia, joita oli väestöstä 4,4 % ja 3,6 %. Huomattava on, että Rowntreen tutkimus kohdistui työtä tekevään luokkaan, sillä rajoituksella että päämiehen tulot jäivät alle £ 250 vuodessa (vuoden 2005 rahan arvon mukaan noin £ 10 300 = 15 100 €) (s. 11). Tämän tuloehtoon täyttävät kuuluvat kuitenkin kaikki tutkimusaineistoon, vaikka eivät ole manuaalisen työn tekijöitä. Heitä ovat kirjurit (clerk) ja kauppa-apulaiset. Tämän ehdon takia eityötä tekevän luokan koko (class H, emt., 32) muodosti 35 % väestöstä.

ku oli yleensä suuri perheissä, niin voidaan päätellä, että palkat olivat liian alhaisia ylittääkseen perheiden tarpeisiin perustuvaa köyhyysrajaa. Samasta syystä varhainen keski-ikä (25–44 v.) on köyhyydelle altista aikaa. (Glennerster, et al. 2004, 25–6; Rowntree 1942, 156.)

Rowntreen tutkimukset vaikuttivat suuresti William Beveridgen raporttiin vuodelta 1942 ja valtion vastuunottoon jäsentensä hyvinvoinnista, mikä johdatti esimerkiksi National Assistance (vuodesta 1966 lähtien Supplementary Benefit) -lain eli suomalaisen huoltoavun/toimeentulotuen englantilainen version syntyn (Bradshaw 2001b; Green 1999, 46 ja 76; Townsend 1979, 32).

Helen Bosanquet esitti Rowntreen (1901) ruokakori-menetelmään kritiikkiä (Bosanquet 1903), hänen mukaansa ruuan tarve on yksilöllistä, eikä siksi voida käyttää ravinto-opillisia keskiarvoja minimiruokakorin perustana (Dowler 2002). Ruoka muodosti lähes puolet (20 š. 6 d./43 š. 6 d.) köyhän perheen menoista (Rowntree 1942, 28), joten tämä on merkittävä kritiikin kohde, mutta sitä voi soveltaa muuhunkin kulutukseen kuin ruokaan. Myös Peter Townsend kritisoi Rowntreen tarpeiden määrittelyä ja niin muodoin köyhyysrajaa (Townsend 1979, 34).

Rowntreen elämälle välttämättömään vähimmäiskulutukseen perustuvaa menetelmää köyhyden määrittelyssä käytetään silti edelleen monissa maissa, ainakin USA:ssa ja Vietnamsissa. Molemmissa maissa ruokakori määritellään iän, sukupuolen ja toiminnan mukaisen välttämättömän kalorimäärän/ravintoarvon mukaiseksi.

USA:ssa käytetään edelleen virallisen köyhyysrajan määrittelyssä vuonna 1955 määriteltyä ruokakoria välttämättömän ruokatarpeen määrittämiseksi ja sen lisäksi lasketaan tietyllä kertoimella²⁵ ruokakorin arvosta muuhun välttämättömään kulutukseen tarvittava rahamäärä, jota muutetaan hintojen muutoksen perusteella (Citro ja Michael 1995, 2; Orshansky 1965). Tämä on USA:n ”virallinen köyhyysraja”, jota pitää kuitenkin tarkastella yhtenäiseltä pohjalta tehtynä tilastona eikä tutkimuksena USA:n köyhyydestä. Tehdäänhän USA:n tilastolaitoksessa myös eurooppalaisittain tavallista monipuolista köyhyystutkimusta (esimerkiksi: Short 2005).

Rowntreen vaikutus etenkin brittiläisen sodanjälkeisen hyvinvointivaltion kehitykseen oli suuri. Britannian hyvinvointivaltio on ollut esimerkkinä myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittämisessä. Englannissa luultiin vielä 1970-luvulla, että köyhyys oli hyvinvointivaltion syntymisen ansiosta jäänyt historiaan. Näin ei ollut ja sen osoitti Peter Townsend.

25 Kerroin on 1 ruokaan ja 2 muuhun.

5.2 Peter Townsend

Englanti on varsinainen köyhyystutkimuksen kehto, siellä syntyy jatkuvasti uusia köyhyystutkimuksen perinteitä. Yhteiskunnan muuttuessa myös köyhyys tai ainakin sen ilmiö muuttuu. Tämä vaatii tutkijalta herkkyyttä lähestyä sitä yhä uudella tavalla. Peter Townsend jatkoi Charles Boothin ja Seebohm Rowntreen aloittamaa empiirisen köyhyystutkimuksen perinnettä (Townsend 1979, 25). Hän julkaisi vuonna 1979 Englannin köyhistä laajan, 1 200 sivua käsittävän tutkimuksensa *Poverty in the United Kingdom*, joka perustui 3 260 kotitalouden haastatteluun vuosina 1968–1969 (s. 93–94).

William Beveridgen raportti (Beveridge 1942), johon Britannian sodanjälkeinen sosiaalipolitiikan määrittely osittain perustui, käytti köyhyden määrittelyssä Rowntreen menetelmää. Townsendarin mukaan Rowntreen määritelmässä oli puutteita. Ensinnäkin se oli tietty rahasumma, jonka suuruus perustui pääosin niukimpaan mahdolliseen ravintoon, vaatetukseen, asumiseen ja lämmitykseen, joiden avulla ihminen säilyi hengissä. Townsendarin mukaan tämä ei ole riittävää köyhyden määrittelyn kannalta. Toiseksi ruokatarpeen yksilöllisyyteen ei kiinnitetty riittävästi huomiota. Kolmanneksi köyhyysrajaa ei tarkistettu vastaamaan muutuneita tapoja ja tarpeita. Townsendarin mukaan köyhyys voidaan määritellä objektiivisesti ja johdonmukaisesti vain suhteellisen deprivaatina²⁶ (Townsend 1979, 31–35).

Peter Townsendarin kuuluisa ja paljon hyödynnetty köyhyysmääritelmä kuuluu seuraavasti (Townsend 1979, 31):

”Yksilöiden, perheiden ja ryhmien voidaan sanoa olevan köyhiä, kun heillä ei ole resursseja, joilla hankkia sellainen ruokavalio, osallistua sellaisiin aktiviteetteihin ja nauttia sellaisista elinoloista ja mukavuuksista, jotka ovat tavanomaisia tai ainakin laajasti hyväksytty yhteiskunnassa, johon he kuuluvat. Heidän resurssinsa ovat niin selvästi keskivertoihmisen tai perheen hallitsemien resurssien alapuolella, että heidät on itse asiassa suljettu tavanomaisten elämäntyylien, tapojen ja aktiviteettien ulkopuolelle.” (käännös Ritakallio 1994b, 22)

Ensinnäkin tässä painotetaan resursseja. Resurssit nähdään aktiviteettien, ylipäänsä elämän mahdollistajana. Köyhiä ovat ihmiset, jotka ovat resurssien puutteen takia tosiasiallisesti tavanomaisen elämän ulkopuolella.

Suhteellisuus tarkoittaa Townsendarin mukaan sitä, että ihmisten tarpeet vaihtelevat ainakin ilmaston, alueen ja elinvaiheen mukaan. Köyhyys pitää määrittää suhteessa samanlaisessa asemassa olevien ihmisten tarpeisiin. Suhteellisen köyhyyden määrittely edellyttää siis tietoa ihmisten asemasta ja siitä, miten heidän tar-

²⁶ Termi on lähtöisin S. A. Stoufferilta kollegoineen (1949) ja sitä ovat kehittäneet R. K. Merton (1957) ja W. G. Runciman (1966) (Townsend 1979, 47).

peensa liittyvät heidän asemaansa. Tämä tieto on aina puutteellista ja niin muodo-
doin suhteellisen köyhyysmäärittely. (Townsend 1979, 50–53.)

Meillä virallisesti käytössä oleva suhteellinen tuloköyhyys on ottanut tämän huomioon ekvivalentin tulon käsitteen avulla, jolla erilaisessa perherakenteessa elävät ihmiset on tehty vertailukelpoisiksi kotitalouden tuloilla mitattuna. Käytös-
sä on erilaisia ekvivalenssiskaaloja, jotka ottavat kotitalouksien ja niissä asuvien ih-
misten tarpeet eri lailla huomioon; käytetään esimerkiksi ikää, lasten ja aikuisten
määrää määrittelyn perustana (Hagfors 1988; Uusitalo 1988b). Tämä on selväs-
ti Townsendin ajattelun mukaista pyrkimystä ottaa huomioon tarpeet. Se, missä
määrin tässä on onnistuttu tätä kautta, on kysymys, jota ei ole riittävästi tutkit-
tu (Hagfors 1998).

Townsend määrittelee resurssit käteisinä tuloina (ansiotulot, ei-ansaitut tulot,
sosiaaliturva), varallisuutena (asunto, sen perusmukavuudet, muut varat ja sääs-
töt), työsuhde-edut arvona, sosiaalipalvelut arvona ja yksityisinä tuloina (näillä
hän tarkoittaa tuotantoa ja palveluja omaan käyttöön sekä lahjoja) (ks. tarkem-
min Townsend 1979, 88–89). Tiedon hankkimista kaikista näistä resursseista hän
piti suurisuuntaisena mutta välttämättömänä tehtävänä. Resurssit oli tämän jäl-
keen vielä määriteltävä ekvivalenttina käteisenä tulona, mikä myös oli joskus kei-
notekoista ja vaikeaa. (Townsend 1979, 55.) Jotain samantapaista voi Suomesta et-
siä tutkimuksista, jotka käyttivät Tilastokeskuksen Kotitaloustiedusteluaineistoa
(1966–1990), joka sisälsi muuttujina myös yhteiskunnallisten palveluiden arvon
kotitaloudelle.

Adam Smith näki välttämättömyyden tarkan määrittelyn ”hankalana ja epä-
varmana” asiana. Myös Karl Marx jakoi tämän asenteen. He tyytyivät virallisen
köyhäinhoidon ja tilaston tekijöiden määrittelyyn. Peter Townsend on toista maa-
ta, hän ryhtyi tähän suuritoiseen määrittelytehtävään.

Tarkastellessaan köyhyyttä Britanniassa vuosina 1968–1969 Rowntreen poh-
jalta tehdyllä virallisella köyhyysrajalla eli toimeentulotukea (+ asumismenot) vas-
taavalla rajalla Townsend löysi köyhiä 7,1 %:sta kotitalouksia. Kun hän käytti omaa
suhteellista deprivatioindeksiään, niin hän löysi köyhiä peräti 25,2 %:sta kotitalo-
uksia (Townsend 1979, 272–3). Menetelmällä on siis väliä!

Uutta Townsendin määrittelyssä oli puutteessa elämisen määrittelyn ulotta-
minen koko elämän piiriin. Hän piti pelkkää tuloihin ja resursseihin perustuvaa
määrittelyä ongelmallisena, ainakin mikäli niiden ajateltiin kattavan pelkän fyysi-
sen toimintakyvyn ylläpidon. Townsendaria voidaankin tämän takia pitää monidi-
mensionaalisen köyhyysmäärittelyn isänä.

Rowntreen vaikutus Townsendin tutkimukseen oli suuri. Vaikkakin Booth ja
Rowntree kiinnittivät huomiota ihmisten tarpeiden ja köyhyysmoniiin puoliin,
niin tämä ei ollut Townsendin mielestä riittävän jäsentynyttä. Köyhyysmää-
rittelyissä esimerkiksi ruokatarpeen yksilöllisyyteen ei ollut kiinnitetty riittävää
huomiota. (Townsend 1979, 33 ja 46.)

Olennaista Townsendin köyhyyden määrittelyssä on sen suhteellisen luonteen korostaminen. Kuitenkin tässä kohtaa Amartya Sen esittää kritiikkiä Townsendin köyhyyden määrittelyä kohtaan. Hän aloittaa kritiikin esittämällä eron absoluuttisiin tarpeisiin, jotka eivät ole kiinteitä ajan suhteen. Senin mukaan ongelma ei ole niinkään köyhyyden suhteellisuuden ymmärtämisessä kuin sen absoluuttisen luonteen oivaltamisessa (Sen 1983, 154). Townsendin suhteellinen köyhyyskäsite tarkoittaa Senin mukaan sitä, että henkilö saa vähemmän kuin muut yhteiskunnan jäsenet, ja tällöin suhteellisuus ei ulotu ajalliseen vertailuun, vaan köyhyys määritellään – aivan oikein – paikallisesti (Sen 1983, 155). Sekä suhteellinen että absoluuttinen köyhyys täytyy määritellä paikallisesti; ainakaan suhteellisuutta ei saa hakea ajallisesta vertailusta. Toisin sanoen Rowntreen vuonna 1936 käyttämää köyhyyden määrittelyä ei voi ulottaa vuosien 1968–1969 Britanniaan, ei edes kulutushintaindeksillä korjattuna, ja siksi aiemmin mainitsemani köyhyysasteiden ero voidaan ymmärtää tämän virheen johdosta syntyneenä. Kun Sen hahmottelee köyhyyden absoluuttista ydintä, hän ottaa esiin Adam Smithin välttämättömien tarpeiden käsitteen, joka on absoluuttisten tarpeiden kanssa identtinen käsite ja sidoksissa aikaan ja paikkaan ja siis itsessään suhteellinen (näin väitti jo Smith edellä mainitussa kuuluisassa viittauksessaan) (Sen 1983, 158–9). Siis köyhyyden pohjana on aina jotain absoluuttista, mutta se vaihtelee sekä ajassa että ryhmittäin. Tämä väite tulee suoraan Smithiltä, Ricardolta, Hegeliltä ja Marxilta, kuten edellä olen osoittanut. Kysymys kuuluukin, mikä tekee Townsendin köyhyyskäsitteestä jollain uudella tavalla suhteellisen. Sen muotoilee eron absoluuttisen ja suhteellisen välillä seuraavasti: ”On eri asia saavuttaa *suhteellisesti vähemmän kuin muut* ja saavuttaa *absoluuttisesti vähemmän, koska jää jälkeen muista*” (Sen 1983, 155). Absoluuttisesti köyhä putoaa *aina* veneestä, mutta suhteellisesti köyhä *ei aina* niin tee. Ehkä Townsendilta puuttuu tämä vivahde ja siihen Sen kiinnitti huomiota.

Senin mukaan absoluuttinen ja suhteellinen köyhyyskäsite voidaan esittää rinnakkain ristiriidattomalla tavalla. Tässä Sen ottaa esiin omat köyhyyskäsitteen välineensä, jotka ovat ”capabilities and standard of living” absoluuttisella puolella ja ”commodities and resources” suhteellisella puolella (Sen 1983, 161). Eli köyhyyden määrittely hyödykkeiden ja resurssien avulla on Senin mukaan köyhyyden suhteellista määrittämistä, ja näinhän Townsend juuri tekee. Jos halutaan määritellä köyhyys absoluuttisena, niin on käytettävä capabilities-käsitettä. Tällöin häpeäkin löytää oikean paikkansa, siitä muodostuu köyhälle hänen elämänsä rajoittava seikka.

Amartya Sen ottaa tässä esiin Boothin ja Rowntreen ajan köyhyyden, jossa todella on kyse ravinnon, vaatetuksen ja asumisen puutteesta, siis absoluuttisesta köyhyydestä. Sen tarkoittaa sitä, että suhteellisessa deprivaatiossa välttämätöntä viitekohtaa ei saa hakea historiasta (Sen 1983, 162).

Lopulta Sen kuitenkin yhdistää herrat Adam Smith, Peter Townsend ja John Rawls (Rawls 1971; Rawls 1988) saman capability-käsitteen alle; capability on elää ilman häpeää (Smith) ja olla kykenevä osallistumaan yhteisön toimintaan (Town-

send) ja itsekunnioituksen omaamista (Rawls); nämä ovat vain termin eri muotoja. Ja näistä kukin voi esiintyä monien erilaisten resurssien muodossa (Sen 1983, 163).

Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio yhdistivät tämän määritelmän Adam Smitihin ajatukseen köyhän välttämättömästä kulutuksesta, jota vaille jääminen synnytti yhteiskunnassa häpeää. Häpeä ei kuitenkaan ole suhteellista, vaan absoluuttista. EU-komissio määrittelee köyhyyden samaan tapaan. (Kangas ja Ritakallio 2003, 52–3; Kangas ja Ritakallio 2005, 30–34.) Jossain vaiheessa tämä häpeä muuttuu suhteellisen köyhyyden ominaisuudeksi. Eikö absoluuttista köyhyyttä heidän mukaansa ole olemassa, vai onko kaikki köyhyys suhteellista? He toteavatkin, että suhteellisen köyhyyden tutkimus kulutusyhteiskunnassa tavoittelee hyvin ”liikkuvaan maalia ja sitä ei koskaan voida saavuttaa”, mutta kuitenkin he varoittavat vaarasta menettää köyhyystutkimuksen sovellettavuus, jos absoluuttinen köyhyys unohdetaan (Kangas ja Ritakallio 2005, 33). Absoluuttista köyhyyttä he eivät kuitenkaan määrittele, mutta toteavat myös sen määrittelyn olevan ”liukkaalla pinnalla” liikumista (sama, 29)²⁷.

On olemassa vaara, että absoluuttista köyhyyttä tulkitaan olevan vain nälänhädän kohtaamilla alueilla, siis kehitysmaissa. Ja Suomessa – muiden kehittyneiden maiden joukossa – olisi näin muodoin olemassa vain suhteellista köyhyyttä. Tämä on juuri se ajatus, jota vastaan Sen käy polemiikkia.

Viime aikoina köyhyystutkimus on pyrkinyt menetelmien kehittelyyn, jossa tätä suhteellisuutta tai liikkuvaa maalia haetaan monenlaisin menetelmin, joista kukin löytää joitain köyhyyden ominaisuuksia tai ulottuvuuksia (Asselin 2003; Atkinson 2003; Bibi 2005; Bourguignon ja Chakravarty 2003; Bradshaw ja Finch 2003; Böhnke ja Delhey 1999; Dekkers 2004; Dewilde 2004; Duclos, et al. 2001; Gordon, et al. 2005; Kangas ja Ritakallio 1998; Kreitler ja Kreitler 2006; Muller ja Trannoy 2003; Pérez-Mayo 2004; Ritakallio 2001; Ritakallio 2007; Ritakallio ja Bradshaw 2006; Szeles 2005).

Absoluuttisen köyhyyden määrittämisen voidaan – Seniin nojaten – sanoa olevan ensisijaisen tärkeätä. Mutta tätä määrittämistä voidaan lähestyä suhteellisen deprivatiomenetelmän ja moniulotteisen köyhyyden määrittelyn kautta. Empiirisissä tutkimuksissa, käyttäen suhteellista metodia, voidaan joutua aina silloin tällöin ”townsendilaisiin köyhyyspisteisiin”, eli jakaumissa tapahtuu murroskohtia. Näitä murroskohtia tarkasti analysoiden voidaan päätyä siihen, että absoluuttisen köyhyyden raja tai rajapinta on paljastunut, on löydetty jotain olennaista ja perusteena olevaa kyseisellä elämän ulottuvuudella. Matti Heikkilän ja Hannu Uusitalon mukaan kuitenkin mitään Townsendarin pistettä, mitattiinpa köyhyys sitten suhteellisella deprivatioindeksillä tai tuloilla, ei ole ainakaan suomalaisten aineistojen mukaan (Heikkilä 1990, 144–5; Uusitalo 1993, 17). Eli suhteellista menetelmää käyttäen ei voida perustellusti määritellä köyhyysrajaa. Tämä sai Uusitalon kir-

27 Kohtuuden nimissä on kuitenkin mainittava, että Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio eivät esitä tässä artikkelissaan syvälle menevää käsitteellistä määrittelyä, vaan lähinnä kirjaavat nykyisen köyhyystutkimuksen lähtökohtia ongelmineen.

joittamaan: ”Väitänkin, että köyhyysrajan piirtäminen saa vahvemmat perustelunsa sosiaalipoliittisista lähtökohdista kuin itse köyhyysilmiön luonteesta” (Uusitalo 1993, 17). Tämän voi tulkita esimerkiksi siten, että köyhyysraja ja sen mukainen köyhyysaste ovat vain mittareita, joilla arvioidaan sosiaalipolitiikan onnistumista tärkeimmässä tehtävässään eli köyhyden vähentämisessä. Niiden tarkoitus ei ole määritellä eksaktisti köyhyyttä. Tämä ei tarkoita sitä, että mikä tahansa köyhyysraja voitaisiin hyväksyä tähän tehtävään. Köyhyysasteiden avulla voidaan karkeasti arvioida sosiaalipolitiikan onnistumista. Hyvä on käyttää useaa mittaria.

5.3 Amartya Sen ja capability-näkökulma köyhyyteen

Viime vuosina lisääntyvää kannatusta on saanut Amartya Senin kehittämä aristoteelinen (Kangas ja Ritakallio 2005, 32–3; Richter 2004) näkemys köyhyydestä; siinä köyhyyttä mitataan henkilön toimintavaihtoehtoina ja mahdollisuuksina tai toisin sanoen vapauden määränä (Sen 2001, 101). Aristoteleen mukaan julkisen politiikan tavoitteena on oltava ”hyvä elämä” kaikille kansalaisille ja kaiken taloudellisen toiminnan tavoitteena on luoda hyvän elämän aineelliset edellytykset (Aristoteles 2005 1. kirja; Richter 2004, 3). Tämä Michael Richterin tulkinta siitä, että kaikki taloudellinen toiminta olisi väline jollekin toiselle toiminnalle eli ihmisen hyvälle elämälle, perustuu Aristoteleen värintulkinnalle. Marx kirjoitti *Pääomassa*: ”Aristoteles asettaa talousopin krematistiikan²⁸ vastakohdaksi. Hän lähtee talousopista. Sikäli kuin se on ansaitsemistaito, se rajoittuu elämälle välttämättömien ja kodille tai valtiolle hyödyllisten tarvikkeiden hankkimiseen. Todellinen rikkaus muodostuu noista käyttöarvoista, sillä hyvään elämään riittävä määrä tällaista omaisuutta ei ole rajaton. ... Talusopilla – eikä krematistiikalla – on rajansa ... edellisen tarkoituksena on jokin muu kuin rahan, jälkimmäisen tarkoituksena on vain rahan lisääminen.” (Aristoteles 1991, 1. kirja, luvut 8–13; Marx 1974b, 146, alaviite 6.) Alistamalla yhteiskunnat ja ihmisten elämä taloudelle krematistiikan mielessä ei saavuteta ihmisen tai yhteiskunnan ”hyvää elämää” aristoteelisessa mielessä.

Amartya Sen kehitti hyvinvoinnin capability-näkemyksensä vastineena erilaisille tavoille tulkita hyvinvoinnin tavoittelua yhteiskunnassa. Näitä olivat utilitarismi, absoluuttinen tai suhteellinen vauraus (kulutuksella, tuloilla tai varallisuudella mitattuna), negatiivisten vapauksien (vapauden toimia seurauksista piittaamatta, esimerkiksi vapaan markkinatalouden lailla) edistäminen, vapauden välineiden vertailun menetelmä (esimerkiksi Rawls’n oikeudenmukaisen yhteiskunnan saavuttamisen menetelmät) ja resurssien hallinnan vertailu oikeudenmukaisen tase-arvon pohjalta (esimerkiksi Dworkinin kriteerit resurssien tasa-arvosta). Senin

28 Krematistiikka – negatiivisena käsitteenä – on käännetty Aristoteleen *Politiikka*-teoksessa sanoilla kaupankäynti, rikkauten, rahan ja omaisuuden hankkiminen itsetarkoituksen mielessä. Positiivisessa mielessä Aristoteleen mukaan kyse on talousopista ja taloudenhoidosta ihmisen ”hyvän elämän” tarpeita varten.

mukaan yksilön hyvinvointi määräytyy sen kautta, että hänellä on todellisia kykyjä (capability) saavuttaa arvokkaita toimintoja (functionings). (Sen 2005, 30–31.)

Capability-näkemys on saanut paljon John Rawls’n *Oikeudenmukaisuusteoriasta* (Rawls 1988), Sen pitää sitä rawlslaisen näkemyksen laajennuksena. Rawls’n teoria rajoittuu kuitenkin viime kädessä hyödykkeisiin tai (mieli)hyvää tuottaviin asioihin, esimerkiksi käsitteessä ”primary goods”, eikä näiden luomiin mahdollisuuksiin (Sen 1983, 163–4; Sen 2000b). Esimerkiksi tuloja voidaan tarkastella yleishyödykkeenä eli tavaroiden edustajana. Tulon käsite vaatii markkinat ja hyödykkeiden tarjonnan. Hyödykkeiden tarjonta (ja niiden ostamiseksi välttämättömien tulojen määrä) ei riitä määrittelemään köyhyyttä capabilityn mielessä, vaan hyödykkeiden täytyy kyetä tuottamaan myös hyvää elämää. Capability-näkemys sisältää myös ihmisten sellaisen hyvinvoinnin, jota ei voi rahalla ostaa. Esimerkiksi Suomessa pakollinen peruskoulu nostaa jokaisen yksilön ja kansakunnan toimintakykyä ja -mahdollisuuksia.

Mitä ovat arvokkaat objektit, joiden tavoitteluun yksilön kannattaa suunnata kykynsä ja toimintansa? Ja miten erilaisia arvokkaita objekteja voidaan arvottaa? Tässä Sen viittaa tutkimukseensa yhteiskunnallisesta valinnasta (hän käyttää termejä Social Choice tai Collective Choice). Yksilön vapaus muodostuu hänen kyvystään erityyppisiin elämiin (life). Siihen kuuluu myös toisten ihmisten elämien huomioon ottaminen. (Sen 2005, 32–34.) Sen pitää tavoittelemisen arvoisina niitä objekteja, jotka lisäävät vapauden määrää. Ei pelkästään yksilön omaa vapautta, vaan myös muiden ihmisten vapautta. Vapaus on kytköksissä kykyihin ja toimintoihin.

Köyhyys on Senin mukaan kykyjen puutetta (capability deprivation) (Sen 1999b, 87–92). Köyhyyden kohdalla Sen ottaa käyttöön peruskyvyn (Basic Capability) käsitteen. Köyhyysanalyysin täytyisi määrittää minimaalinen peruskykyjen kombinaatio, jolla ihminen voi elää ja lisääntyä. Tässä Sen on hyvin lähellä Adam Smithin välttämättömyshyödykkeen (necessity) käsitettä (Sen 2005, 40–42).

Sen käsittää köyhyyden peruskykyjen (basic capability) puutteena, ei pelkästään käytettävissä olevan rahan alhaisena määränä. Hän ei kuitenkaan aliarvioi tulojen merkitystä: ”riittämättömät tulot ovat vahva altistava ehto (pre-disposing condition) köyhyyden vaivaamalle elämälle”. (Sen 1999b, 87) Tai toisaalla: ”Todellakin, juuri siitä syystä, että tulodeprivaatiolla ja capability-deprivaatiolla on usein huomattava korrelatiivinen yhteys, on tärkeä välttää lumoutumasta ajattelemaan, että huomioimalla edellinen (tulot – S.S.) jotenkin kerrotaan riittävästi jälkimmäisestä.” (Sen 1999b, 20) Tulot ovat lopultakin vain väline ja yksi monista välineistä, jota käytetään peruskykyjen puutteiden, siis köyhyyden, karkottamisessa elämästä. Eri maissa ja eri ihmisryhmissä tämä tapahtuu eri lailla, ja tulot vain enemmän tai vähemmän pitävät köyhyyden loitolla. Jossain vahvan solidaarisessa yhteiskunnassa, jossa lähimmäisen auttaminen on arkipäivää, selvittää pienemmällä rahamäärällä kuin yhteiskunnassa, jossa jokaisen perheen on tultava toimeen omillaan ja ostettava hyvinvointinsa aina markkinoilta.

Capability-näkemyks köyhyydestä ei rajoitu mihinkään tiettyyn resurssijoukkoon, vaan tarkastelee resursseja toimintamahdollisuuksien aineellisina edellytyksinä. Samaan mahdollisuuteen voidaan päästä monin eri tavoin; esimerkiksi paikasta voidaan liikkua toiseen monella eri tavalla tai riittävä ravitsemus voidaan saavuttaa monin tavoin. (Senin capability-käsitteestä kts. Riihinen 2002.)

Capability-näkemyks poikkeaa myös köyhyiden monidimensionaalisesta tulkinnasta, joka ottaa ripauksen jokaisesta dimensiosta ja muodostaa näiden avulla köyhyyspistemäärän kullekin kotitaloudelle (Böhnke ja Delhey 1999). Myös Peter Townsendarin määrittelemä suhteellinen deprivaatio, joka perustuu monien puutteiden listasta koottuun pistemäärään, on yksi monidimensionaalinen köyhyiden mittari (Townsendar 1979, 250). Vaikka eri dimensiot esitetään vain rinnakkain, niin sekin on eräänlaista monidimensionaalista köyhyiden tulkintaa (Ritakallio 2001). Ritakallion uusimman tutkimuksen mukaan köyhyyskriteerinä tulisi käyttää vähintään kahta köyhyysmittaria²⁹ (Ritakallio 2007). Senin keskustelu sekä tasa-arvoisuuden ja köyhyiden eri tiloista (spaces), joissa kussakin on oma tasa-arvoisuuden ja köyhyiden käsite, että capability-käsityksen pluralismista sopii tähän keskusteluun (Sen 1983, 156; Sen 1999a; Sen 1999b, 76–8; Sen 2000a). Senin sanoma on siinä, että köyhyydestä (ja tasa-arvoisuudesta) puhuttaessa on tarkoin määriteltävä, missä tilassa määritetystä köyhyydestä (ja tasa-arvoisuudesta) on kyse.

Tunnetuin capability-näkemyksästä approksimoiva indikaattori on UNDP:ssä (YK:n kehitysohjelmassa) kehitetty HDI-indikaattori (Human Development Index), jonka luomiseen myös Amartya Sen on ottanut konkreettisesti osaa (Fukuda-Parr 2002, 2). Tämä indeksi muodostuu useasta dimensiosta ja sitä voidaan pitää esimerkkinä monidimensionaalisesta hyvinvointikäsitteestä (Anand ja Sen 2004; Fukuda-Parr 2003). Sittemmin Martha Nussbaum teoksessaan *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Nussbaum 2000) on kehittänyt yleisflossofista capability-käsitettä konkreettisemmaksi (kts. Gough 2002).

Amartya Sen oli kehittänyt hieman aiemmin käsitteen *Poverty Index*, joka huomioi sekä köyhien määrän ja heidän tulojensa eriarvoisuuden että köyhyysvaheen (Sen 1976). Senin *Poverty Index* täytyy kuitenkin jättää tutkimuksen empiirisen osan ulkopuolelle ja vain maininnaksi, koska en edes kokeillut sitä, kun etsin köyhyiden vähentämisohjelman tavoiteindeksiä. Sen on kuitenkin jatkanut Adam Smithistä (ja jopa Aristoteleesta) peräisin olevaa köyhyiden käsitteellistämistyötä.

Kuitenkin täytyy pitää mielessä Senin sanat: ”Nälkiintymisen tunnistaminen köyhytenä on tuskin ’pseudo-tieteellisen tarkkuuden’ asia! (Recognising starvation as poverty is scarcely a matter of ’pseudo-scientific accuracy’!).” Nämä hän heitti keskusteluun köyhyiden suhteellisessa ymmärtämisessä käytetyistä valinnoista, kuten köyhyysrajan määrittelemisessä 50/60 %:ksi mediaanista tai alimman kymmenyksen tulojen vertailu köyhyiden mittaamisessa. (Sen 1983, 157.) Köyhyiden määrittelyssä täytyy aina olla mukana absoluuttinen elementti, muutoin siitä tulee epätiedettä.

²⁹ Ritakallion tutkimuksen mittarit ovat seuraavat: pienet tulot, kasautuva vastentahtoinen puute, taloudellinen ahdinko, koettu ylivelkaisuus ja toimeentulotukiasiakuus.

5.4 Jälkisanat absoluuttisesta ja suhteellisesta köyhyydestä

Edellinen luku loppui Senin näkemykseen absoluuttisen köyhyyden määrittelyn tärkeydestä myös rikkaiden maiden köyhyyden määrittelyssä. Tässä luvussa jatketaan edellä olevan teorianhistoriallisen köyhyyden käsittelyä. Nyt keskitytään tärkeäksi osoittautuneeseen eroon absoluuttisessa ja suhteellisessa köyhyyden määrittelyssä.

Voidaan määritellä, että absoluuttista on sellainen köyhyys, joka ei takaa normaalin ihmiselämän ylläpitoa ja suvun jatkamista. Smithin ja Marxin mukaan kyse on välttämättömästä toimeentulon minimistä, jonka määrittämistä molemmat pitivät hankalana asiana. Osittain he käyttivät virallista köyhien laskentaa, siis köyhäinhoitolain mukaisia köyhyystilastoja. Missä määrin tätä Smithin ja Marxin köyhyysmääritelmää voidaan pitää absoluuttisena köyhyysmääritelmänä nykytermein? Tässä yhteydessä mielenkiintoinen on Sir Edeniltä vuodelta 1797 peräisin oleva tieto, että virallinen köyhyyden rahamääritelmä seurasi vuonna 1795 leivän hinnan muutoksia (Eden 1966, 577), mikä on varsin luonnollista, sillä leipä muodosti köyhimmän kansanosan menoista noin 45 % (Parry 1816, prosentti koskee maataloustyöläisiä, Table IV, 201, oma laskelma). Tästä voi päätellä, että melko lähelle absoluuttista köyhyysrajaa virallinen köyhyysraja tuolloin asetettiin. Rajanveto on tässä kovin vaikeaa, mikä on useimpien edellä mainittujen tutkijoiden kanta. Köyhyystutkijan ei kuitenkaan pitäisi odottaa väestön vähenemistä voidakseen esittää tuloksia köyhyyden yleisyydestä jossakin yhteiskunnassa. Jotain tarvittaisiin nyt köyhyydessä elävien auttamiseksi.

Edellä mainittua sitaattia *Kommunistisesta manifestista* (s. 41) voidaan käyttää absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden määrittelemiseen. Absoluuttista on tuossa mainitussa minimimäärässä pitäytyminen. Absoluuttinen minimi muodostaa absoluuttisen köyhyysrajan. Tällöin kasautunut työ määrittää sen erityisen mitan, jossa köyhyysraja määritellään. Sen ei aina tarvitse olla rahapalkkaa, vaan aivan yhtä hyvin elintarvikkeita ja muita elämisen välineitä. Myös sosiaali- ja terveystalvet voidaan laskea näiksi välttämättömiksi resursseiksi.

Köyhyyttä on alettu pitää suhteellisenä ennen muuta sen johdosta, että ihmiset ovat alkaneet verrata omaa elämäänsä kaltaistensa elämään. Tällöin vertailukohteeksi asettuvat saman maan kansalaiset ja myös samaan ryhmää kuuluvat yliopäätään vertailukelpoisessa asemassa olevat ihmisryhmät. Vertailua voidaan tehdä monilla tavoin. Voidaan verrata tuloja tai kulutusmenoja. Vertailua voivat tehdä itse kansalaiset, kuten Joanna Mack ja Steward Lansley (1985) köyhyyden määrittivät ns. konsensuaalisen deprivaaion menetelmällä. Voidaan laskea puutteita ns. suhteellisen deprivaaion menetelmää käyttäen, kuten tekivät Peter Townsend, Stein Ringen ja Björn Halleröd kollegoineen (Halleröd, et al. 2006; Ringen 1987; Townsend 1979)³⁰.

30 Suhteellisen köyhyyden määritelystä ks. Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio (2005).

Ongelmina näin määritellyssä suhteellisessa köyhyydessä ovat vertailtavien asioiden suuri mahdollinen määrä ja vertailuasetelmien suuri määrä. Viime aikoina on kuitenkin kehitelty menetelmiä, joilla tätä moninaisuutta voidaan hallita. Esimerkiksi Senin perinne tässä suhteessa on esillä Sara Lellin työssä (Lelli 2001) ja Townsendarin suhteellisen deprivatiomenetelmän perinne Petra Böhnken ja Jan Delhey'n sekä Richard Layten, Bertrand Maïtren ja Christopher Whelanin tutkimuksissa (Böhnke ja Delhey 1999; Layte, et al. 2001; Whelan, et al. 2002).

Hannu Uusitalo määrittelee teoreettisessa artikkelissaan köyhyyden taloudellisten resurssien kautta: ”Köyhyys on ankaraa materiaalista deprivatiota, joka johtuu taloudellisten resurssien puutteesta” (Uusitalo 1993, 11). Tässä selvästi lähesyttään absoluuttisen köyhyyskäsitteen operationalisoimista tulojen kautta, mutta se on vielä liian huteralla pohjalla. ”Ankara”-sana ei riitä absoluuttisen köyhyyden tieteellisessä määrittelyssä.

Tuloköyhyys voidaan määrittää sellaisen tulotason mukaan, joka ei mahdollista 1) absoluuttista kulutustasoa eikä 2) suhteellista kulutustasoa. Voidaan puhua absoluuttisesta tuloköyhyydestä ja suhteellisesta tuloköyhyydestä. Nykyään vastaavat käsitteet voisivat olla vähimmäistoimeentulo tai toimeentulominimi ja suhteellinen köyhyys (Heikkilä 1990, 16–20). Nykyisen toimeentulotuen alhaisia normeja puolustellaan kainosti, että tarkoituksena on vain auttaa ihmisen tilapäisissä toimeentulon vaikeuksissa, eli köyhyyttä sillä ei olekaan tarkoitus poistaa. Näiden normien ja absoluuttisen tuloköyhyyden selvittäminen on edellä olevan perusteella äärimmäisen tärkeä tutkimuskohde. Jos henkilö joutuu elämään pitkään alle absoluuttisen tuloköyhyyksirajan, niin hänen toimintakykynsä ja elämisensä rappeutuvat, hänen asumistasonsa taantuu, hän menettää perheensä, ylipäätään ajautuu vähitellen rappiolle. Tällöinhän ihminen elää Smithin ja Ricardon tarkoittamien välttämättömyyksien alapuolella.

Kulutus köyhyyden mittarina sisältää käsityksen, että ihminen osaa kuluttaa järkevästi, ja tulojen kautta määriteltynä, että hän osaa ostaa tuloillaan järkevän valikoiman kulutushyödykkeitä. Ihmisen pitää osata jakaa resurssinsa optimaalisesti. Ja Adam Smithin edellä olevan määritelmän mukaan ihmisen pitää kuluttaa välttämättömiä hyödykkeitä, ei yllälyystavaroita, kuten alkoholia. Mutta ongelmia voi syntyä yksinkertaisenkin hyödykkeen, leivän, kohdalla, kuten Sen osoittaa (Sen 1999a, 17–18). Osaa kaupan hyllyllä olevista leivistä voidaan pitää yllälysytenä, vaikka kaikki ne tyydyttäisivätkin samat ravinto-opilliset tarpeet. Tämän hypoteesin oikeellisuutta ei tavallisesti mitata. On myös selvää, että koska ihmiset eivät ole taloudellisten resurssiansa optimaalisia allokoijia, niin samalla rahamäärällä eri ihmiset saavat aikaan eri määrät hyvinvointia ja siten myös köyhyyttä. Tämä seikka puoltaisi sitä, että kiinteän rahallisen köyhyysrajan sijaan asetetaan hieman laajempi köyhyysvyöhyke, jonka alueella olevat ovat aidossa riskissä olla köyhiä riippuen heidän kyvystään käyttää taloudellisia ja muita resurssejaan köyhyyden välttämiseksi. Tällaisella alueella olevia ihmisiä pitäisi erityisen tarkkaan havainnoida mahdollisen huono-osaisuuden tai köyhyyden näkökulmasta.

Köyhyyden määrittelyssä on käytetty myös käsitteitä suora (direct) ja epäsuora (indirect) määrittely (Ringén 1987, 145–6; Ringén 1988, 355). Suoralla köyhyysmääritelmällä tarkoitetaan kulutukseen perustuvaa määrittelyä ja epäsuoralla tuloihin perustuvaa määrittelyä (Uusitalo 1993, 11–12). Kulutukseen perustuvan köyhyysmääritelmän pitäminen köyhyyden suorana, välittömänä havainnointina johtaa kuitenkin Senin mukaan jossain määrin harhaan. Kulutus ei ole sama asia kuin toimintakyky, jos toimintakykyä (siis Senin capability-käsitettä) pidetään köyhyyden välittömänä mittana (Sen 1999a, 26–32). Suora/epäsuora-dikotomia on siis kysymystä yksinkertaistava seikka.

Paul Spickerin mukaan erilaiset käsitteelliset jaottelut, jotka perustuvat tiettyyn peruskäsitteeseen, kuten tarve, perusturvan puute, rajalliset resurssit, elintaso, oikeuksien puute, kasautuva deprivatio (multiple deprivation), syrjäytyminen, eriarvoisuus (inequality), luokka, riippuvuus, ankarat vaikeudet (serious hardship), vain erittelevät köyhyyttä sen moniulotteisuudessaan, jolloin ei voida jyrkästi erottaa köyhiä ei-köyhistä. Yleensä köyhyysmääritelmät, esimerkiksi Townsendarin määritelmä, perustuvat usean peruskäsitteen käyttöön. (Spicker 1999; Spicker 2001.)

Köyhyyden teorian pitää selvästi ottaa kantaa toimeentuloon ja sen riittävyys-teen. Silloin on suorastaan harhaanjohtavaa ottaa köyhyyden määritelmän perustaksi ekvivalentin tulon mediaani tai muu keskitulomitta. Se ei ota kantaa tulon riittävyys-teen absoluuttisena asiain tilana, joka riippuu kulutustarpeista ja asumismenoista. Myös varallisuuden määrä ja laatu vaikuttavat tulojen riittävyys-teen tai riittämättömyys-teen köyhyyden kannalta. (Heikkilä, et al. 2006, 13.) Esimerkiksi lähes kaikki elintarvikkeensa itse tuottava maanviljelijä tarvitsee vain pieniä tuloja saavuttaakseen elämälle välttämättömät hyödykkeet. Mutta jos mediaaniin perustuvalla suhteellisella köyhyydellä tarkoitetaan jonkinlaista riittävän toimeentulon mitan operationalisoimista, köyhyyden mittaria, niin silloin sitä voi käyttää. Tällöin täytyy muistaa se, että köyhyyttä ei luodun suhteellisen mittarin avulla ole määriteltä, vaan kyse on köyhyyden käsitteen approksimaatiosta (Ringén 1987, 158). Tällöin mittarin validiteetti ja reliabiliteetti täytyy vielä erikseen osoittaa. Validisuuden mittaamisessa keskeisellä sijalla on absoluuttisen köyhyyden mitan täyttyminen, sitä voidaan pitää köyhyyden mittaamisen välttämättömänä ehtona. Tätä toimenpidettä köyhyytystutkimuksessa ei ole näkynyt, vaan köyhyysraja määritellään tietynä prosenttina tulon mediaanista, nykyään on käytössä yleisesti EU:n suosituksesta 60 % mediaanitulosta. Tämä suositus perustuu Bradshaw'n mukaan siihen, että EU:n mielestä liian moni 50 %:n mukaan köyhä on opiskelija³¹, pienyrittäjä (self employed) tai maanviljelijä (Bradshaw 2003, 8). EU ei kuitenkaan perustele sitä näin, vaan sen mukaan tätäkin köyhyysmääritelmää tulee tarkastella osana EU:n indikaattorijärjestelmää, jonka jokaiselle osalle annetaan useita hyvinvointikriteereitä (Sosiaalisen suojelun komitea 2001). Tämä raja ei olekaan köyhyysra-

31 Suomessa opiskelijan köyhyys paljolti riippuu siitä, lasketaanko täysimääräinen opintolaina opiskelijan tuloksi käytettävissä olevia tuloja määritellessä. Toimeentulotuessaan on nykyään ehtona opiskelijan kohdalla opintolainamahdollisuuden täysimääräinen hyödyntäminen, näin myös SOMA-mallissa.

ja, vaan köyhyyden riskin raja. Tällöin köyhyys aktualisoituu, jos jokin ylimääräinen rahantarve kohtaa, esimerkiksi sairaanhoidon kustannukset. (Vandenbroucke 2002, vii.) EU:n valintaa perustellaan myös vakiintuneella käytännöllä ja mittausvirheen pienuudella (Atkinson, et al. 2002, 95–6). Mittausvirhe viittaa EU:n tilastojärjestelmän ominaisuuksiin ja käytäntö EU:n päätöksenteon sopimukselliseen luonteeseen, jossa myös köyhyysraja tai köyhyyden riskin raja voidaan sopia poliittisella tasolla kaikille yhtenäiseksi.

Palataan absoluuttiseen köyhyyden käsitteeseen, siis tilaan, joka on itsenäisenä määriteltävissä. Tietty elämä vaatii tietyn määrän rahaa tai sitä korvaavaa aineellista resurssia; on määriteltävä tämä absoluuttinen tarve erilaisille elämille. Matti Heikkiläkin jätti takaportin auki absoluuttisen köyhyysmääritelmän tieteelliselle käytölle viitattaessaan toimeentulominimiin, joka perustuu usein vähimmäistarpeet tyydyttävän ruokakorin arvoon. Hänen mukaansa raja varsinaisen suhteellisen köyhyyden ja vähimmäistarve-käsitteen (absoluuttisen köyhyyden moderni vastine) välillä on häilyvä (Heikkilä 1990, 16–17). Ruokakori määritellään ja ostetaan tietyssä yhteiskunnassa ja on siten suhteessa siinä vallitsevaan kulutukseen ja hintatasoon.

Jos taas köyhyysraja määritellään alimman kansaneläkkeen tai toimeentulotuen normien suuruiseksi, niin silloin köyhyyden poistaminen voi olla vaikeaa. Nostettaessa tulonsiirtojen normeja syntyy lisää köyhiä. (Uusitalo 1993, 18.) Tämän takia on tärkeää käyttää näille poliittis-hallinnollisille köyhyysrajoille ulkopuolista mittaria. Tietysti myös käytettävissä olevien tulojen käsite, jota yleensä käytetään köyhyyden mittamuuttujana, on riippuva näistä normeista, erityisesti köyhien kohdalla, sillä heidän tuloistaan suuri osa voi tulla juuri tulonsiirroista. Myös kun käytetään tulojen mediaania köyhyysrajan määrittelyssä, niin tulonsiirtojen vaikutukset mediaanituloon voivat nousta keskeiseksi köyhyyttä määrittäväksi tekijäksi.

Köyhien ryhmän koko on tullut niin merkittäväksi yhteiskunnan ja talouden toiminnan kannalta, että kysymystä (ja teorian luomista) ei voi väistää. Miksi puhua köyhistä Suomessa, jossa vain 5 % on köyhiä? Suomen köyhyys verrattuna USA:n köyhyyteen on verraten pientä johtuen mitä ilmeisimmin Suomen paremmasta sosiaaliturvajärjestelmästä. Täten Suomen köyhyyden tutkiminen täytyy liittää sosiaaliturvan riittävyyden analyysiin. Täytyy osoittaa sen ja köyhyyden välisen kytkentä.

6 HYVINVOINTIVALTIO JA KÖYHYYS

Edellä on saatu jonkinlainen kuva siitä, mitä köyhyys tarkoittaa, millaisia seikkoja siihen liittyy nykyään ja on kautta historian liitetty. Seuraavassa määritellään tässä tutkimuksessa käytettävä köyhyyden käsite. Sen jälkeen siirrytään köyhyyteen suhtautuvan politiikan tarkasteluun. Tutkitaan niitä välineitä, joita politiikalla on käytössään suhtautumisessaan köyhyyteen.

6.1 Tämän tutkimuksen köyhyyskäsite

Luvuissa 3–5 käsiteltiin köyhyydenhoitoinstituution, köyhysteorian ja köyhyyskäsitteen historiaa. Köyhyys määriteltiin ensinnäkin absoluuttisena köyhyytenä eli elämälle ja sen ylläpidolle välttämättömänä kulutuksena. Näin tekivät Smith ja Ricardo. Toiseksi köyhyys oli köyhäinhuoltoviranomaisten määrittelemä köyhyys, joka ilmaistiin sekä raha-avustuksina että asiakkuutena köyhäinhuoltolaitoksissa. Köyhyyttä alettiin myös tutkia empiirisesti ja tällöin köyhyys määriteltiin sekä rahana että tiettyjen välttämättömyshyödykkeiden puutteena, tässä kunnostautui ensin Booth ja hänen jäljessään tulivat Rowntree ja Townsend. Kolmanneksi köyhyyden huomattiin ilmenevän monissa muodoissa (Marx, Sen, Townsend).

Mitä köyhyydellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa? Vastaus löytyy siitä, mikä on tutkimuksen aiheena. Tutkimuksen aiheena on hyvinvointivaltion köyhyyspolitiikka. Mikä on köyhyyspolitiikan ydin tämän päivän Suomessa? Juho Saari tulkitsee sen sosiaalipolitiikan ytimenä (Saari 2005a, 8). Jo käsitteensä mukaan se on julkisen vallan toimenpiteitä, jotka vähentävät köyhyyttä. Köyhille on tärkeää, että he saavat koulutusta, julkista liikennettä, kirjastoja, terveydenhoitoa, turvallisuutta ja sosiaalisia suhteita. Kaikki eivät ole ilmaisia, mutta vahvasti subventoituja, jolloin köyhille avautuu mahdollisuus käyttää niitä. Kaikki tämä voidaan laskea kuuluvaksi sosiaalipolitiikan alaan, jonka osana on köyhyyspolitiikka. Tässä tutkimuksessa köyhyyspolitiikan alasta käsitellään vain sitä osaa, jota säädellään suoranaisilla tulonsiirroilla kotitalouksille ja siten osana tulojen uudelleenjaon politiikkaa. Tällöin tietenkin tutkitaan juuri tulojen uudelleen jakoa, sen vaikutusta köyhyyteen, eikä mitään muuta. Tällöin köyhyys mitataan tulomuuttujan avulla. Köyhyys saa tässä tutkimuksessa tulojen muodon (vrt. Senin käsitys eriarvoisuuden eri muodoista (Sen 2000a, 18–21)).

Stein Ringenin mukaan köyhyyttä täytyy mitata samalla mitalla, kuin se on määritelty (Ringén 1988, 357). Tämä ei ole puhdas tautologia, vaan sisältää saman ajatuksen kuin edellä. Köyhyydellä on eri muotoja tai tiloja, ja niitä pitää mitata näitä muotoja vastaten. Tuloköyhyyttä täytyy mitata tavalla tai toisella määritellyllä tuloihin perustuvalla mitalla. Jos meillä elintarvikkeiden jakojärjestelmä olisi kes-

keisin köyhyyslievityksen muoto, niin silloin köyhyyttä olisi mitattava kuluttamisessa ilmenevällä köyhyydellä, kuten jaettavan ruuan laadulla ja määrällä. Ringenin sanoi: ”Toisin sanoen tulot eivät ole reliaabeli köyhyyden mitta, silloin kun köyhyys on määritelty alhaisena kulutuksena. Se on keinotekoinen mitta, sekä empiirisesti että teoreettisesti.” (Ringen 1988, 359.)

Christina Behrendt kirjassaan *At the Margins of the Welfare State* perusteli oman valintansa tulomittariksi samalla tapaa: ”... koska tämä kirja käsittelee hyvinvointivaltion perusturvaverkon tehokkuutta, jonka tavoitteena on turvata minimitulo, niin on ilmeistä, että tulo on ’luonnollinen valinta’ arvioida tämän järjestelmän suorituskykyä” (Behrendt 2002, 59). Tässä tutkimuksessa on kyse toimeentuloturvan riittävydestä nimenomaan tuloina määriteltynä. Köyhyys täyttyy tällöin määritellä tuloina; kysymys köyhyysrajasta tulee tällöin ongelmalliseksi. Jos haluamme vähentää köyhyyttä, niin mihin euromäärään asetamme köyhän ja ei-köyhän rajan, siis köyhyysrajan? Toimeentulotuki on järjestelmä, jonka tehtävänä on taata riittävä toimeentulo kansalaisille. Toimeentulotuki määritellään euromääräisinä normeina, joiden katsotaan riittävän välttämättömään kulutukseen. Toimeentulotuki määritellään tulona. Toimeentulotuen normit ovat tuloilla määritelty ”poliittinen köyhyysraja”, jonka viitekohdaksi on myös hyvä ottaa tuloilla määritelty köyhyys. Tulonsiirtojärjestelmä on juuri tulojen siirtojärjestelmä. Ylipäätään tulonsiirtojärjestelmän avulla, tuloja kotitalouksille myöntämällä pyritään köyhyyden vähentämiseen. Tämä riittää perustelemaan sen, miksi tuloja on syytä käyttää köyhyyskriteerinä määriteltäessä köyhyyttä vähentävää tai poistavaa ohjelmaa. Siirtämällä tuloja olemassa olevan tulonsiirtojärjestelmän kautta saamme aikaan köyhyyden vähenemistä tulonsiirtojärjestelmän suunnasta tai näkökulmasta. Tällöin on hyvä määritellä köyhyys – aina kuitenkin tuloilla – monella tapaa ja katsoa, mitä niissä kaikissa tapahtuu.

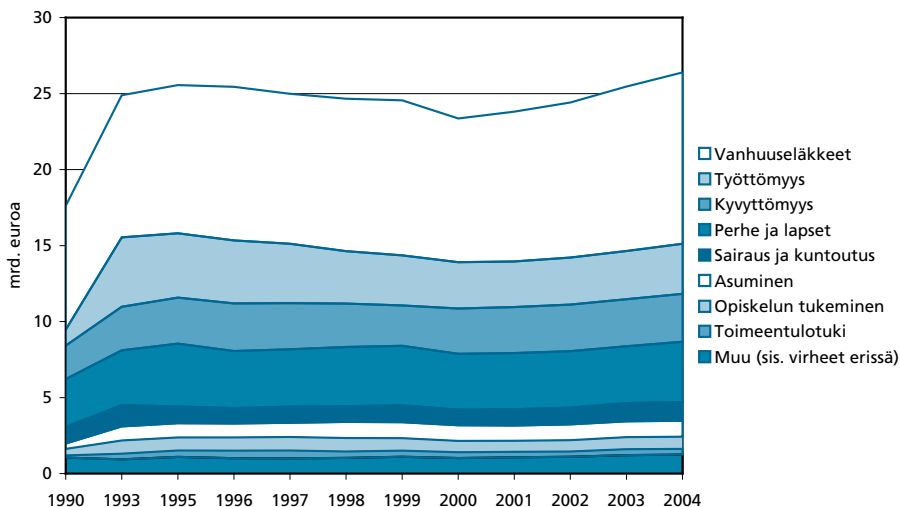
Tulot ovat vain köyhyyden poistamisen väline, eivät päämäärä (Sen 1999b, 84–90). Köyhien kyky realisoida hallussaan olevat varat ja tulot hyvinvointina eli puutteen vähentymisenä ja poistumisena jää tässä avoimeksi kysymykseksi. Tällöin voidaan myös puhua alhaisten tulojen aiheuttamasta objektiivisesta köyhyysriskistä. Mutta jos puhutaan riskistä, niin se on olemassa kaikkien kohdalla. Rikkaalla on alituinen pelko aarteensa menettämisestä, kaikkein köyhin voi kompensoida pienet tulonsa esimerkiksi sosiaalisten suhteiden avulla, käymällä marjassa ja sienessä, käymällä usein kylässä, terveellisillä elintavoilla ja saamalla elämälleen välttämättömiä kulutusesineitä lahjoina tai pientä korvausta vastaan.

Tulonsiirroilla voi tietenkin olla kerrannaisvaikutuksia. Tulonsiirtojen avulla ihminen voi saada uuden suunnan elämälleen esimerkiksi kyetessään ostamaan tietokoneen, kitaran tai maksaessaan kirjastolle lainasakot. Tulonsiirrot voivat suunnata tuotantoa niihin hyödykkeisiin, joita tulonsiirtoja saavat kotitaloudet tarvitsevat elämässään. Jos nämä hyödykkeet ovat peräisin kotimaasta, niin kyseisen alan työllisyys kotimaassa kasvaa. EU:n ruoka-apu lisää tuotantoa ja työllisyyttä niissä maissa, joissa jaettavat elintarvikkeet tuotetaan. Tämä tutkimus ei tutki tämän tyyppisiä kerrannaisvaikutuksia.

6.2 Tulonsiirtojärjestelmän laajuus ja köyhyysvaje

Tässä luvussa esitellään karkeasti, miten laaja Suomen hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmä on. Tarkoituksena on luoda karkea viitekehys, johon myöhemmin verrataan köyhyyttä optimaalisesti vähentävää tulonsiirtojärjestelmää. Lisäksi tutkitaan köyhyysvajetta suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Koska Suomessa ei ole olemassa mitään virallista köyhyyspolitiikkaa, niin tässä täytyy tyytyä esittämään niiden sosiaalivaltion ominaisuuksien kehitys, jotka tutkimuksen edetessä ovat osoittautuneet köyhyyteen olennaisesti vaikuttaviksi tulonsiirtojärjestelmän osiksi. Näitä ovat toimeentulotuki, asumistuki, kansaneläkkeet, opintotuki ja työttömyyden perusturva. Näihin voidaan sanoa sisältyvän olemassa olevan köyhyyspolitiikan ydin, vaikka sitä ei esimerkiksi budjetissa tämän mukaisena ole eritelty. Kuvioon 6.1 on koottu näiden ja muutamien muiden tulonsiirtoerien bruttomääräinen kehitys vuosina 1990–2004. Tarkoituksena on myöhemmin tarkastella optimiohjelman tuottamaa rakenteen muutosta saman rakenteen suhteen Valtion taloudellisessa tutkimuslaitoksessa julkaistun raportin *Finnish Economy – Structural Indicators 2006* esimerkkiä noudattaen (Kiander, et al. 2006, 96). Näin voimme saada kuvan optimointiohjelman tuottaman muutoksen suuruudesta tulonsiirtojen kokonaisuuden suhteen ja verrata sitä kuvion 6.1 Tulonjakoaineistosta³² antamaan kuvaan.



KUVIO 6.1 Saadut tulonsiirrot (brutto) lajeittain vuosina 1990, 1993–2004, vuoden 2003 rahassa (mrd. euroa)

Lähde: Tulonjakoaineiston vuosiaineistot vuosilta 1990, 1993–2004, luokittelu kirjoittajan.

32 Käytössä ovat olleet Tulonjakoaineiston vuosittaiset aineistot, ei aikasarja-aineistoa. Muuttujista osa on vaihdellut vuodesta toiseen, aina ei ole kyetty sijoittamaan niitä kuvion 6.1 luokkiin ja siksi ”muu”-luokka on kasvanut näin suureksi. ”Muu” = ”Saadut tulonsiirrot” -luokkien summa.

Vanhuuseläkkeistä vain kansaneläkkeet on ohjelmoitu käytössä olevaan mikrosimulointimalliin ja muut vanhuuseläkkeet on lisätty saatuihin tulonsiirtoihin sellaisenaan (kuviossa kuitenkin rahanarvo on muutettu vuoteen 2003). Mikäli optimiohjelma tulee lisäämään vanhuuseläkkeitä, niin se tapahtuu kansaneläkkeissä. Tässä työttömyyseläkkeet on laskettu mukaan työttömyysmenoihin, vastaavasti työkyvyttömyyseläkkeet kyvyttömyysmenoihin ja perhe-eläkkeet perheille meneviin menoihin. Kaikki asumisen tukimuodot on laskettu asumiseen. Maahanmuuttajien ja pakolaisten tuki, tieavustukset ja reserviläispalkat sisältyvät muihin tulonsiirtoihin. Muihin tukiin kuuluvat myös kaikki edellisiin sijoittumattomat, kuten jäännöserä (saadut tulonsiirrot [brutto] - edellisten summa).

Tässä käytetään vuoden 2003 tulonimikkeistöä vertailtaessa optimaalisen tulonsiirtojärjestelmän rakennetta vuoden 2003 tulonsiirtojärjestelmän rakenteeseen. Aivan samaan tarkkuuteen kuin kuviossa 6.1 ei päästä, sillä mikrosimulointimallin tulostiedosto ei sisällä riittävästi tulomuuttujia tämän luokituksen tarpeisiin. Tässä riittääkin sellainen tarkkuus, että optimiohjelman aiheuttama rakennemuutos tulee esiin. Kuvio 6.1 toimii kuitenkin viimeksi kuluneiden 15 vuoden kehityksen kuvauksena ja siinä tapahtuvia muutoksia voidaan verrata optimoinnin vaatimiin muutoksiin.

Arthur Okun kirjoitti vuonna (1969) kirjassaan *The Political Economy of Prosperity*, että USA:n köyhyysvaje oli yksi prosentti kansantuotteesta (BKT) ja että mikäli USA palaisi verotuksessaan vuosien 1954–1961 tasolle, niin se pystyisi rahoittamaan 25 miljardia dollaria enemmän sosiaaliohjelmiin, kun köyhyysvaje oli vain 10 miljardia dollaria, eli hyvin kohdistetun avustushjelman avulla köyhyys olisi jo tuolloin voitu voittaa (Okun 1969, 125–126). Näin ei kuitenkaan ole käynyt.

Taulukkoon 6.1 (s. 64) on laskettu LIS-aineistosta kaikkien kotitalouksien köyhyysvajeen³³ summan suhde koko väestön käytettävissä olevan tulon summaan, sillä käytössä ei ollut vertailukelpoista BKT-lukua. Jos käytetään OECD:n julkaisemaa BKT-lukua, niin saadaan kuviossa 6.1 esitetyt suhteet BKT:n ja LIS-aineistosta lasketun käytettävissä olevan tulon sekä köyhyysvajeen välille. Köyhyysvajeen perusteena käytetään 40 %:n, 50 %:n ja 60 %:n (mediaanista) köyhyysrajoja. Suomessa köyhyysvajeen ja BKT:n suhde on ollut vuosina 1966–1990 laskeva (Ritakallio 1994a, 177) ja Ritakallion vuoden 1990 luvusta taulukon 6.1 luvut ovat edelleen hieman laskeneet tai ovat jähmettyneet paikalleen (luottamusvälin puuttuminen sekä Ritakalliolta että tästä taulukosta tekee varman arvion mahdottomaksi).

Miksei USA:ssa hävitetty köyhyyttä 1960-luvulla, vaikka se Okunin mukaan oli täysin mahdollista? Jos luvut ovat oikeat ja käytetään köyhyysrajana 50:tä % mediaanista, niin USA:ssa suhde oli vuonna 2000 suurin piirtein sama kuin Okunin kirjassa, jossa köyhyysrajana käytettiin tarkemmin määrittelemätöntä tilastollista köyhyysrajaa, jona oli tuolloin 3 500 \$. Kuudessa vuodessa USA:ssa tämä suhde on laskenut 0,4 prosenttiyksikköä. Suomessa on tapahtunut päinvastainen kehitys, suhde on noussut 0,01 prosenttiyksikköä BKT:stä laskettuna ja 0,09 pro-

33 Köyhyysvajeen määrittely luvussa *Käsitteiden määritelmiä*.

TAULUKKO 6.1 Köyhyysvajeen suhde käytettävissä olevan tulon summaan ja BKT:hen Suomessa ja USA:ssa vuonna 2000 ja 1990-luvun puolivälissä. Köyhyysvaje on laskettu siten, että köyhyysrajoina ovat olleet 40, 50 ja 60 % mediaanitulosta.

Köyhyysvajeen suhde käytettävissä olevaan tuloon.			
	40% med.	50% med.	60% med.
FI 2000	0,17 %	0,40 %	0,96 %
FI 1995	0,11 %	0,31 %	0,76 %
US 2000	1,17 %	2,31 %	4,00 %
US 1994	1,69 %	2,99 %	4,82 %
Köyhyysvajeen suhde BKT:hen.			
FI 2000	0,07 %	0,17 %	0,41 %
FI 1995	0,06 %	0,16 %	0,39 %
US 2000	0,57 %	1,12 %	1,94 %
US 1994	0,86 %	1,52 %	2,45 %

LIS-aineisto, (OECD 2004).
OECD General Government Accounts.
"National Accounts of OECD Countries: General Government Accounts - Vol. IV"
Table 1: Summary of general government aggregates and balances (XLS)
OECD:www.oecd.org/dataoecd/42/47/33784603.xls

senttiyksikköä käytettävissä olevasta tulosta laskettuna. Kielteisestä viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta Suomen suhdeluvut ovat kuitenkin huomattavasti alemmat kuin USA:ssa. USA:n köyhyys on köyhyysvajeella mitattuna nelinkertainen Suomeen verrattuna.

Okunin mielestä köyhyysvajeen pienuus on muistutus siitä, että köyhyyden eliminoimisen kustannukset ovat maksettavissa, jos siihen vain on halua (Okun 1969, 125). Kyse on siis poliittisen tahdon olemassaolosta. Onko sitä Suomessa? Sanna Jalonen on tutkinut puolueiden suhtautumista köyhyyteen pro gradu -tutkimuksessaan *Köyhän asialla? Puolueiden suhtautuminen köyhyyteen vuonna 2001 eduskunnan köyhyyspakettikeskusteluissa*. Köyhyyden vähentäminen on lähes kaikkien puolueiden tavoitelistalla, osana pohjoismaisen hyvinvointivaltion tavoitteita. Kokoomus kuitenkin suhtautui köyhiin nuivimmin. Köyhyyden välittömänä syyinä pidetään riittämätöntä sosiaaliturvaa tietyissä riskitilanteissa, kuten työttömänä, eläkkeellä tai opiskelijana ollessa. Myös poliittisen tahdon puutteen Jalonen näki yhtenä mainittuna köyhyyden syynä. (Jalonen 2003.)

Jos asetetaan köyhyys keskeiselle sijalle, köyhyyden poisto on mahdollista. Okun piti realistisena poistaa köyhyys Suomea huomattavasti vaikeammista lähtökohdista, joten Suomessa köyhyyden täydellisen hävittämisen pitäisi olla helppoa. Tarvitaan riittävää verotusta ja verotulojen käyttökohteeksi on otettava köyhät suuremmassa määrässä kuin nykyään. Tässä tutkimuksessa tämä toteutetaan tulonsiirtojärjestelmää simuloivalla mallilla.

6.3 Hyvinvointivaltio ja köyhyyspoliittiset tavoitteet

Usein siteerattu Stein Ringenin (1987, 141) väite kuuluu: ”Kysymys köyhyydestä hyvinvointivaltiossa on kysymys sosiaalipolitiikan perustavasta tehokkuudesta” (Uusitalo 1988a, 40). Christina Behrendt on vielä jyrkempi: ”Jos köyhyyttä on edelleen, hyvinvointivaltio on epäonnistunut” (Behrendt 2002, 1). Tässä Ringen väittää, että hyvinvointivaltion ja köyhyyden välillä on olennainen yhteys, hyvinvointivaltion onnistumista tehtävässään mitataan köyhyyden olemassaololla. Ringen ei kuitenkaan määrittele tässä köyhyyttä yksinomaan tuloköyhyytenä, vaan myös suhteellisen deprivaatona ja olemassaolon miniminä (Ringen 1987, 155).

Deborah Mitchell tutkii köyhyyden ja eriarvoisuuden riippuvuutta tulonsiirtojärjestelmästä (Mitchell 1991, 9–17). Hänen tutkimuksensa perustuu LIS (Luxembourg Income Study) -aineistoon ja pyrkii osoittamaan tulonsiirtojärjestelmän kykyä vähentää tehokkaasti köyhyyttä vertailemalla erilaisen järjestelmän omaavia maita. Tämä tutkimus seuraa hänen esittämänsä hyvinvoinnin tuotannon kaaviota (Mitchell 1991, 10, 13) sillä erotuksella, että tässä politiikkaa (policy) ei tarvita ja koko hyvinvoinnin tuotannon prosessia simuloidaan tietokoneohjelmalla, jonka ydin on SOMA-niminen mikrosimulointimalli. Anita Haataja sijoitti saman mallin samaan kohtaan omassa väitöskirjassaan *Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema* (Haataja 1998, 45–49).

Tässä tutkimuksessa politiikka korvataan optimiohjelman ehtolauseella, jossa testataan, onko köyhyyden alentamisen prosessissa jouduttu kohtaan, jossa ei mainittavaa edistymistä voida enää saavuttaa. Tuloksena on tietty tulonsiirtojärjestelmän muutosprosessi, jossa köyhyys alenee jokaisessa iteraatiovaiheessa. Tämä prosessi ja sen köyhyysvaikutuksen tarkempi kuvaaminen ovat tämän tutkimuksen tärkein tulos. Tämä tulos tarjotaan tässä kansalaisille konkreettisen politiikanteon taustatiedoksi. Tässä politiikka taas astuu kuvaan, ja nyt on kyse tulosten viemisestä tulonsiirtoja ja verotusta koskeviksi lainmuutoksiksi.

Aivan kiistaton tässä esitetty hyvinvointivaltion päätavoite ei ole. Tulonjaon tasaisuutta pitävät jotkut köyhyyttä tärkeämpänä (Erikson 2005; Kiander ja Lönnqvist 2002, 19). Tulonjako on sikäli tärkeämpi tavoite kuin köyhyys, että siinä tasoitetaan tuloja koko väestön tasolla, kun köyhyyspolitiikka kohdistuu marginaaliin väestöryhmään. Jos köyhyyspolitiikka ymmärretään työllisyys- ja talouspolitiikkana, niin silloin se koskettaa koko väestöä; ehkä nimi köyhyyspolitiikka on silloin hieman harhaan johtava. Vaikka tässä käytetäänkin käsitettä köyhyyspolitiikka, niin sen käytöllä ei suinkaan tarkoiteta, että pohjoismainen hyvinvointivaltiollinen tulonsiirto- ja palvelujärjestelmä olisi korvattava vain köyhille suunnatuilla ohjelmilla. Lähtökohta on Suomen hyvinvointivaltion järjestelmä vuonna 2003 ja kysytään vain sen muuttamisen tarpeesta, tavoitteista, jotka ovat aidosti pohjoismaisen hyvinvointivaltion ytimeen kuuluvia lähtökohtia.

Suomessa jo vuonna 1971 *Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I* määritteli ensimmäisenä köyhyyden poistamisen yhteiskunnan yleiseksi tavoitteeksi (Komiteanmietintö 1971, 22 ja 53). Muita esitettyjä tavoitteita olivat tuloerojen tasoittaminen, oikeus asumiseen, toimeentuloa uhkaavien taloudellisten riskien vähentäminen, palvelujen tarjonnan tasapainottaminen, terveys ja viihtyvyys (emt., 53). Toimeentuloa uhkaavilla riskeillä komitea tarkoittaa sairautta, työkyvyttömyyttä, työttömyyttä, vanhuutta tai perheenhuoltajan kuolemaa (emt., 27). Pohjimmiltaan tämä komiteanmietintö laski pohjan suomalaiselle hyvinvointivaltiolle, joka sitten toteutui vähitellen 1980-luvun loppuun mennessä.

Köyhyyden käsitteen sosiaalipoliittis-teoreettista kehittymistä voi heikentää sen ainakin metodinen kehittyminen melko puhtaasti taloustieteen piirissä. Taloustieteen abstraktisuus voi johtaa siihen, että sosiaalipoliittikka nähdään liian abstraktina käsitejärjestelmänä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Nicolas Barrin teos *The Economics of Welfare State*, jossa tosin valotetaan myös ei-taloustieteellisiä hyvinvointivaltion perusteita pääpainon kuitenkin ollessa taloustieteestä lähtöisin olevissa abstrakteissa käsitelmäärittelyissä (Barr 1987).

Köyhyyden määrittelemisen moniulotteisena on yksi vastaus taloustieteelliselle köyhyyden määrittelylle. Yksi tämän suuntauksen keskeinen tutkimuskokoelma on *Breadline Europe. The measurement of poverty* (Gordon ja Townsend 2000). Suomessa lähestymistapaa ovat käyttäneet Kangas ja Ritakallio (Kangas ja Ritakallio 1998; Ritakallio 2001; Ritakallio 2007). Deprivaatiotutkimus on lähellä tätä köyhyyden käsitettä, sillä siinä määritellään köyhyys monien huono-osaisuuden piirteiden kasaantumispisteinä.

Tarkoittavatko Ringen, Behrendt ja Uusitalo tätä köyhyyskäsitettä ottaessaan sen hyvinvointivaltion koetinkiveksi? Jos moniulotteinen köyhyyskäsite hyväksytään hyvinvointivaltion tehokkuuden kriteeriksi, niin silloin hyvinvointivaltion toimenpiteiden täytyy ulottua yhtä laajalle. Hyvinvointivaltion toimenpiteiden täytyy edesauttaa henkilön kykyä toimia yhteiskunnassa, integroitumista yhteiskuntaan.

Köyhyyden ja hyvinvointivaltion välisen elimellisen yhteyden näkökulmasta Behrendt (2002, 2–5) pitää vähimmäistoimentuloturva vastuullisena koko sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuudesta. Tämä näkökulma ei hänen mukaansa ole ollut hyvinvointivaltion analyysin päävirtauksen kohteena, ja vähimmäisturva on pidetty jäänteinä köyhäinhuoltolakien ajalta (sama, 3). Köyhyyden ja vähimmäistoimentulon yhteyttä ei ole tutkittu riittävästi (sama, 4).

Jos köyhyys on erityisesti hyvinvointivaltion tehokkuuden mittari, niin köyhyyden olemassaolo tarkoittaa yksiselitteisesti sitä, että hyvinvointivaltio ei hoida tehtäväänsä. Jotain siitä puuttuu. Tämä tutkimus yrittää selvittää tulonsiirtojärjestelmän osalta, onko syytä etsittää siitä.

Suomalaisen sosiaalipoliitiikan sisällön määrittelyssä Sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnöt I ja II vuosilta 1971 ja 1973 ovat tärkeitä asiakirjoja (Komiteanmietintö 1971; Komiteanmietintö 1973). Ne ovat muodostuneet melko laajan kansalaiskeskustelun pohjalta ja ovat siksi demokratian luomuksia. I

mietintö keskittyy sosiaalipolitiikan jäsentämiseen ja yleisten tavoitteiden määrittelyyn. II mietinnön tavoitteeksi otettiin kiireellisimmäksi nähty asia: lasten huolto ja lastensuojelu.

Lainsäädännössä implisiittisesti on mukana tietty köyhyyskäsite sitä kautta, että lainsäädäntö vaikuttaa köyhyyteen ja siitä voidaan käyttää nimitystä poliittis-hallinnollinen köyhyyskäsite. Tavallisesti toimeentulotukea ja minimieläkettä pidetään identtisenä poliittis-hallinnollisen köyhyyden kanssa (Heikkilä 1990, 29; Ritakallio 1994b, 33–5). Tässä tutkimuksessa otetaan tulojakaumaan perustuva köyhyyskäsite näkökulmaksi, jota peilataan köyhyyttä poistavan lainsäädännön suhteen.

Hyvinvointivaltion teoreettisessa keskustelussa tulisi keskittyä entistä enemmän köyhyyden ja vähimmäistoimentulon väliseen yhteyteen.

6.4 Tarveharkintaisen ja muun sosiaaliturvan suhde

Hyvinvointivaltion voidaan nähdä koostuvan seuraavista neljästä elementistä:

- 1) Mahdollisimman monen työkykyisen palauttaminen palkkatyöhön julkisen terveydenhuollon, sairausvakuutusjärjestelmän ja tilapäisen työttömyysturvan sekä työvoimatoimistojen avulla.
- 2) Mahdollisimman monen työkykyisen kansalaisen tuottaminen ja kasvattaminen (neuvola-, äitiysraha-, päivähoito-, lastensuojelu- ja julkisen koulutusjärjestelmän avulla). Lisäksi työkyvyttömiä kitkaton poistaminen palkkatyöjärjestelmästä (sairaus-, työkyvyttömyys- ym. eläkejärjestelmien avulla).
- 3) Sosiaaliturva on usein sidoksissa ansioihin (esimerkiksi sairausvakuutus, työttömien kassa-avustus ja työeläke).
- 4) Toimeentuloturva on sidottu palkkatyöhön: työttömyysturva on sanktioitu karensseilla ja työttömän toimeentulotuen saajan on osoitettava työhalukkuutensa. (Rahkonen 1994, 127).

Tämän järjestelmän on katsottu toimivan hyvin, kun työllisyys on normaalitila ja työttömyys poikkeuksellista. Järjestelmä joutuu rahoituskriisiin, jos työttömyys on laajaa ja sosiaaliturvasta tulee työn korvike. (Rahkonen 1994, 118.) Rahoituskriisiä on pyritty torjumaan alentamalla etenkin ansiosidonnaisen sosiaaliturvan tasoa ja kestoja, mutta myös antamalla viimesijaisen toimeentuloturvan reaalisen tason laskea. (Kts. myös Kosunen 1997; Parpo 2004, luku 4.)

Tässä pohditaan sitä, että ansiosidonnainen sosiaaliturva muodostaa alarajan tarveharkintaisen ja laajemminkin perusturvan ylärajalle. Tämän periaatteen voi katsoa muodostavan esteen tarveharkintaisen turvan parantamiselle. Tosin myös ansiosidonnaisen sosiaaliturvan nousu voi nostaa alempien turvien tasoja. (Kangas

2005, 89–91; Nelson 2004a; Nelson 2004b.) Tässä luvussa analysoidaan, miten tämä periaate ja laajemmin perusturvan ja ansioturvan suhde toteutuvat Suomen sosiaaliturvassa.

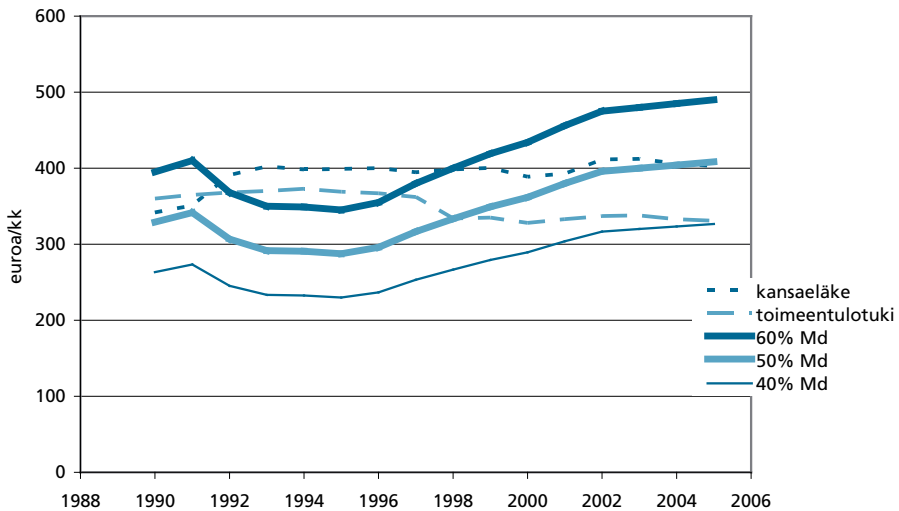
Kansaneläkkeen taso määrää lainsäädännössä toimeentulotuen normin. Täten kansaneläke muodostaa katon, jonka ylitse toimeentulotuki ei voi lainsäädännön mukaan mennä. Ja tätä sovelletaan siten, että toimeentulotuen normi yksinäiselle aikuiselle on noin 75 % kansaneläkkeen normista (yksin asuvalle). Toimeentulotuen normi yksinäiselle aikuiselle ensimmäisessä kuntaryhmässä on (tammikuu 2003) 374,92 € ja kansaneläke 493,45 € kuukaudessa (Toimeentulotukilaki 9 § ja 9 a §, Kansaneläkelaki 24 §).

Kansaneläkkeen täyttä määrää on pidetty (käyttökelpoisena) köyhyysrajana, näin on tehnyt esimerkiksi Hannu Uusitalo, joka nimeää tämän ”poliittis-hallinnolliseksi köyhyysrajaksi” (Gustafsson ja Uusitalo 1990; Uusitalo 1988a, 41–45). Uusitalo havaitsi tarkastellessaan köyhyysrajan muutosta vuosina 1966–1985, että ”Suomen poliittis-hallinnollinen köyhyysraja on siis noudatellut varsin kiinteästi puolet mediaanitulosta -linjaa!” (Uusitalo 1988a, 42). Täten Suomessa tätä menetelmää voitiin perustellusti käyttää ainakin 1980-luvun lopulle saakka, mutta kansainvälisessä vertailussa menetelmä tuotti ongelmia eläkejärjestelmien erilaisuudesta johtuen (Kangas ja Ritakallio 1996, 16–17).

Jos kansaneläkkeen täysi määrä ansiotuloja saamattomalle vanhukselle hyväksytään viralliseksi, so. poliittis-hallinnollisen käytännön soveltamaksi köyhyysrajaksi, niin toimeentulotuen normin määrittelemisen 75 %:ksi tästä normista on sama asia kuin köyhyyden määrittelemisen ja määrääminen pysyväksi olotilaksi niiden ihmisten osalta, jotka joutuvat turvautumaan koko vuoden toimeentulotukeen. Tämä tutkimus, joka ei käytä tätä poliittis-hallinnollista köyhyysmääritelmää, osoittaa, että tällä minimiturvan määrittelyllä myös saadaan aikaan köyhyyttä, vaikka köyhyysmääritelmäksi otettaisiin EU:n suosittaman 60 %:n asemasta 50 % ekvivalentin tulon mediaanista, kuten Uusitalo yllä. Toki toimeentulotukea pyritään antamaan vain tilapäisenä sosiaaliturvana tilanteissa, joissa muu sosiaaliturva on syystä tai toisesta puutteellista. Tämä lainsäädännöllinen kytkentä näiden kahden vähimmäisturvan muodon välillä saattaa olla tärkein köyhyyttä ylläpitävä mekanismi tämän päivän Suomessa.

Kun lisäksi tarkastellaan vuoden 2004 Tulonjakoaineistoa (Tilastokeskus 2006), jonka mukaan yksinäisen henkilön köyhyysraja vuonna 2004 oli 974,17 € kuukaudessa (60 % mediaanitulosta) ja muutettuna 50 %:n määritelmän mukaiseksi, niin se oli 811,83 €/kk (40 %:n määritelmän mukaan se olisi 649,42 €/kk). Toisin sanoen täysi kansaneläke on nykyään huomattavasti alle 50 % mediaaniköyhyysrajan, se on myös huomattavasti alle 40 % mediaaniköyhyysrajan. Ehkä tästä syystä Veli-Matti Ritakallio on laskenut mukaan kansaneläkkeeseen myös eläkeläisten asumistuen, mutta hänen laskelmansa mukaan myös tällöin täysi kansaneläke yhdistettynä asumistukeen oli vuonna 2005 alle ”virallisen” 60 %:n köyhyysrajan, kun asumismenot on vähennetty tulokäsitteestä (siis sekä eläkeläisen tuloista

että kaikkien kotitalouksien tulosta ennen köyhyysrajan määrittelyä) (Ritakallio 2005).



Lähde: Oma laskelma, Koto-malli vuosilta 1990–2005, aineisto: (Ritakallio 2005).

KUVIO 6.3 Poliittis-hallinnolliset köyhyysrajat ja niiden suhde tuloilla määriteltyihin köyhyysrajoihin (tulokäsitteessä asumismenot on vähennetty), euroa/kk

Kuvion 6.3 täysi kansaneläke ja toimeentulotuki tarkoittavat nettotuloa, jossa asumismenot on vähennetty ja asumistuki lisätty, myös köyhyysrajoissa on huomioitu asumiskustannukset. Toimeentulotuki on laskettu kuviossa 6.3 Koto-mallilla olettaen, että henkilö on yksinäinen, vailla ansiotuloja oleva, asuu Alahärmässä ja hänen asuntonsa koko on 35 neliötä, josta maksetaan vuokraa valtakunnallisen keskimääräisen vuokratason mukaan, joka vaihtelee vuosittain. Tämänlaista esimerkitapausta käytetään siksi, että köyhyys on yleistä maaseudulla ja yksinäisellä. Lopputulos on muutettu vuoden 2003 rahan arvon mukaiseksi.

Toimeentulotuen vähimmäisnormit ovat jääneet selvästi jälkeen Uusitalon tutkimuksen ajankohdan (viimeinen vuosi 1985) tasosta. Toimeentulotuen normit ovat siis selvästi alle köyhyysrajojen (40, 50 tai 60 % mediaanitulosta). Ritakallion mukaan myös toimeentulotuki lisättynä asumistuella oli vuonna 2005 selvästi alle kansaneläkkeen yhdistettynä asumistuella (Ritakallio 2005). Eli vaikka asumistuki otetaan huomioon, niin toimeentulotuki on selvästi alle kansaneläkkeen ja kansaneläke puolestaan selvästi alle köyhyysrajan. Jos Ritakallion laskeman virallisen 60 %:n köyhyysrajan sijaan käytetään 50 %:n määritelmää ja asumismenot vähennetään, niin silloin 50 %:n köyhyysraja menee lähelle täyden kansaneläkkeen ja asumistuen rajaa ja 40 %:n köyhyysraja menee lähelle toimeentulotuen ja asumistuen avulla laskettua rajaa vuonna 2005.

Täten on varsin loogista pitää toimeentulotuen asiakkuutta yhtenä köyhyysmittarina (ainakin Suomessa), näin ovat tehneet esimerkiksi Björn Halleröd kumppaneineen (Halleröd, et al. 1996), Olli Kangas yhdessä Veli-Matti Ritakallion kanssa (Kangas ja Ritakallio 1996) ja Matti Heikkilä (Heikkilä 1990 29–31). Tämän mittarin heikkoutena on toimeentulotuen tilapäinen luonne, sillä köyhyys mitataan yleensä vuoden aikana saatujen keskitulojen mukaan. Noin puolet toimeentulotukea saaneista on saanut sitä alle 6 kuukautta (Tilastokeskus 2005).

Aiemmin poliittis-hallinnollisena köyhyysrajana (edellä Uusitalo) pidettiin täyttä kansaneläkettä, mutta nyt sen sijalle on asetettu toimeentulotuen normi poliittis-hallinnollisena köyhyysrajana (Heikkilä, et al. 2005, 55). Jos käytetään Ritakallion menetelmää, joka ottaa asumismenot huomioon, niin tämä siirtymä poliittis-hallinnollisessa köyhyysrajan määrittelyssä tarkoittaa asiallisesti sitä, että siirrytään 50 %:n mediaanitulon sijasta käyttämään 40 %:n määritelmää.

6.5 Tavoitehakuiseen sosiaalipolitiikkaan Suomessa

Euroopan unioni on ollut 2000-luvulla Suomen sosiaalipolitiikan linjauksiin suuresti vaikuttanut tekijä. Sieltä ovat tulleet toimintaa ohjaavat tavoitteelliset ohjelmat. Keskeisellä sijalla ovat olleet terveyteen, työllisyyteen, syrjäytymiseen, palvelujen toimivuuteen ja köyhyysvaikutteet toimenpiteet (Kuivalainen, et al. 2005, 108–112; STM 2001a).

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut vuodelle 2010 seuraavat sosiaalipolitiikan tavoitteet:

- Työelämässä jatketaan keskimäärin 2–3 vuotta nykyistä kauemmin
- Väestön toimintakyky on parantunut ja siirtänyt hoivan tarvetta myöhäisemmäksi elinkaarella
- Väestön terveyserot ovat kaventuneet nykyisestä
- Ennalta ehkäisevä työ on vakiinnutettu toiminnan normaaliksi osaksi
- Palvelujen saatavuutta ja laatua on parannettu lisäämällä alueellista yhteistyötä
- Toimeentuloturva takaa kohtuullisen toimeentulon samalla, kun se kannustaa työikäisiä työhön
- Sosiaaliturvan kestävä rahoitus perustuu yhteisvastuuseen, jota omavastuu täydentää
- Köyhyys Suomessa pysyy viime vuosikymmeninä vakiintuneella alhaisella tasolla (STM 2001b, 9).

Tämän ohjelman laatiminen on osoitus yhteiskunnassa vallitsevasta yleisestä pyrkimyksestä tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Tässä tutkimuksessa kiinnostavat ne tavoitteet, jotka koskevat tulojen eriarvoisuutta ja köyhyyttä. Edellä oleva tavoitelista sisältää kolme tuloihin liittyvää tavoitetta: kohtuullisen toimeentulon, köyhyyden ennallaan pysymisen ja rahoituksen yhteisvastuun tavoitteet.

Tämä sosiaali- ja terveysministeriön tavoiteraportti määrittää toimeentulosta ja sen riittävyydestä seuraavasti:

"Kohtuullinen toimeentuloturva eri elämäntilanteissa ...

Vähimmäisturvaetuuksien tulee seurata yleistä toimeentulon kehitystä. Niiden tason tarkistamisen avulla varmistetaan kohtuullinen kulu- tustaso myös silloin, kun tuen piirissä joudutaan olemaan pidemmän ajan. Syyperustaiset ja viimesijaiset etuudet muodostavat johdonmukai- sen kokonaisuuden. Syyperustaisten etuuksien tasoa tulisi nostaa siten, että elämäntilanteiden muutokset eivät johda heti toimeentulotukeen. Lapsiperheiden toimeentuloa helpotetaan turvaamalla lapsilisien reaa- litaso. Täyden kansaneläkkeen määrää korotetaan talouden kantokykyä vastaavasti pitkällä aikavälillä.

Verotus ja sosiaaliset tulonsiirrot on sovitettava eri elämäntilanteis- sa yhteen niin, että toimeentulo on riittävä ja kannustaa työhön. Pitkäai- kaistyöttömien toimeentuloturvaa yksinkertaistetaan sovittamalla yhteen työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien hallinnollisia menettelyjä tulee yksinkertaistaa.

Sosiaalivakuutuksen varaan joutuneiden henkilöiden toimeentulo- turvan taso mitoitetaan kohtuulliseksi. Heidän tulotasonsa on oltava oi- keudenmukaisessa suhteessa aktiiviväestön tulotasoon. Aktiiviväestön työnteko pitää säilyttää riittävän kannustavana." (STM 2001b, 19.)

Tämä on sikäli tärkeä sosiaalipolitiikan tavoitteen asettelu, että yksi keskeinen vi- ranomainen, joka on vastuussa toimeentuloon liittyvästä sosiaalilainsäädännöstä, on sen laatinut. Tutkijan kannalta se on sikäli hankala, että mitään määritelmää toimeentulon kohtuullisesta ja riittävästä tasosta ei aseteta. Tästä on kuitenkin löy- dettävässä seuraavat periaatteet:

Suhteellisuusperiaate: Toimeentulon on seurattava väestön toimeentulon ke- hitystä. Ilmeisesti tämä tarkoittaa myös kohtuullisuuden määritelmää, vähim- mäis- tulon on kasvettava, jos väestön tulot kasvavat.

Syyperustaisten etuuksien ensisijaisuus: Syyperustaisten turvan on oltava suu- rempi kuin vähimmäisturvan ja ilmeisesti samoin myös sosiaalivakuutukseen pe- rustuvan toimeentuloturvan on oltava vähimmäisturvaa suurempi.

Taloudellisen kestävyysperiaate: Tämä näkyy täyden kansaneläkkeen mää- rän sitomisessa talouden kantokykyyn. Tällä tarkoitetaan sosiaalimenojen osuutta bruttokansantuotteesta, joka aiotaan pitää alle 30 prosenttina. Jotkin vähim- mäis- turvan tasot on määritelty tietyinä osuutena täydestä kansaneläkkeestä, ja niiden tason kohtuullisuus riippuu täyden kansaneläkkeen tasosta.

Tavoitteen sitominen toisiin tavoitteisiin on hankala asia. Jos haluaa nostaa vähimmäisturvan tasoa, niin on nostettava täyden kansaneläkkeen määrää ja eri etuuksien tasoa, jotta kaikki edellä olevat ehdot tulisivat täytetyiksi. Tämä johtaa helposti siihen, että mitään korjausta vähimmäisturvan tasoon ei tehdä.

Kuviossa 6.3 osoitetaan, mitä vähimmäisturvalle on tapahtunut 90-luvun alun jälkeen, ja suhteutetaan se väestön mediaanitulon kehitykseen 40, 50 ja 60 %:n köyhyysrajojen kautta. Se perustuu Veli-Matti Ritakallion teoreettiseen laskelmaan yksinäiselle toimeentulotuen tai täyden kansaneläkkeen saajan vähimmäistulon normista, jossa asumismenot ja asumistuki on otettu huomioon (Ritakallio 2005).

Tämän laskelman valossa näyttää siltä, että hyvinvointivaltio ylläpiti laman aikana näiden esimerkkitapausten tulot jopa EU:n 60 %:n köyhyysrajan yläpuolella. Laman aikana toimeentulotukea ja kansaneläkettä saavien nettotulot näyttävät olleen köyhyysrajan yläpuolella. Ehkä tämä on tyyppiperhelaskelman harhaa, se ei ota huomioon monen kotitalouden traagista tulojen laskua, etenkin asuntopelkoa omaavilla. Toimeentulotukihan ei maksa asuntolainoja. Täten kuviota 6.3 voidaan pitää lähinnä tulonsiirtojärjestelmän kehityksen kuvauksena kahden köyhän väestöryhmän kannalta. Tämän takia on olennaisen tärkeää tutkia tulonsiirtojärjestelmän ja köyhyyden suhdetta aineistolla, jonka avulla tämä edustavuuskui- lu voidaan ratkaista.

Oikeastaan 15 vuoden kehityksen aikana on tapahtunut vain kaksi muutosta, toinen oli vuoden 1991 eläkeläisiin kohdistuneet korotukset (myöhemmät hintojen nousua vastaavat indeksikorotukset olivat hyvin pieniä) ja vuoden 1997 toimeentulotuen asumismenojen 7 %:n omavastuun käyttöönotto. Jälkimmäisestä tosin luovuttiin vuoden 2006 syksyllä (ei näy kuviossa).

Näyttää siltä, että köyhyyden vähentämisen kannalta ei työikäisten kohdalla ole tehty kestäviä rakenteellisia muutoksia, kansaneläkeläisten tulotasoa on vähän korotettu. Summa summarum: köyhimpiä koskevien tulonsiirtojen rakenteet ovat jähmettyneet lähes paikalleen.

6.6 Perustulo ja köyhyyden poistaminen

Perustulolla tarkoitetaan tulonsiirtojärjestelmän korvaamista yhdellä kaikille kansalaisille maksettavalla tulolla, joka olisi niin suuri, että henkilö tulisi sillä toimeen. Perustulo olisi täysin vastikkeeton. Se suojaisi jokaisen kansalaisen köyhyydeltä. Varat tähän kerätään progressiivisella verotuksella kaikkien kansalaisten kaikista tuloista. (Lahtinen 1992, 14.) Varat perustulon rahoittamiseen voidaan toisen malliversion mukaan kerätä tasaveron avulla (Soininvaara 1994a, 18).

Perustulo on saanut etenkin akateemisissa piireissä kannatusta, josta esimerkkinä on The U.S. Basic Income Guarantee Network, joka julkaisee working papers -sarjaa ja järjestää konferensseja (<http://www.usbig.net>). Toinen vastaava on Basic Income Earth Network (<http://www.ete.ucl.ac.be/bien/Index.html>), jonka ma-

japaikka on belgialainen katolinen de Louvainin yliopisto. Myös Suomessa aihe on kiinnostanut sekä akateemista yleisöä että poliittista kenttää, etenkin Vihreää liittoa ja Vasemmistoliittoa.

Miksi sitten vanha tulonsiirtojärjestelmä ei kelpaa? Ilpo Lahtisen mukaan se on ”tarveharkintaisten avustusten viidakko”, ihmiset ”eksyvät hallinnon köynnöksiin” ja heitä ”nöyryytetään penkomalla heidän yksityiselämäänsä” ja järjestelmän hallinnointikustannukset ovat valtavat verrattuna perustulojärjestelmään. Myös työttömyysloukut, köyhyysloukut ja kannustusongelmat katoaisivat, kun jokainen työstä saatu euro kasvattaisi henkilön vaurautta. (Vapaasti siteeraten, Lahtinen 1992, 14–16.)

Käytännössä perustulomallien eri versioita on ollut poliittisella tasolla esillä ainakin USA:ssa ja Kanadassa, mutta ne on hylätty niiden kalleuden takia (Lahtinen 1992, 18–19).

Mikrosimulointi, so. simulointi henkilö/kotitaloustasolla, muodostaa mahdollisuuden analysoida perustulojärjestelmän vaikutuksia (Callan, et al. 1999; Sallila 2000; Sallila 2001).

Tämän tutkimuksen tavoitteen – millaisen tulisi tulonsiirtojärjestelmän olla, jotta köyhyys olisi mahdollisimman vähäistä – kannalta perustulojärjestelmä on liian kaukana nykyisestä tulonsiirtojärjestelmästä, jotta tutkimuksen tuloksena voisi olla nykyisen järjestelmän hylkääminen ja siirtyminen perustulojärjestelmään. Nykyistä järjestelmää analysoimalla, venyttämällä ja supistamalla ei voida päästä niin radikaaliin johtopäätökseen, jota perustulojärjestelmä merkitsi. Tämän tutkimuksen tavoite on tutkia vanhaa suomalaista sosiaaliturvamallia. Siitä voi olla vielä johonkin.

Suomen eduskuntavaaleissa vuonna 2007 perustulo nousi etenkin vihreiden keskeiseksi tavoitteeksi. Vanhan suomalaisen sosiaaliturvamallin parantamista esitti sen sijaan Suomen kommunistinen puolue (SKP), joka esitti tavoitteekseen 800 euron *perusturvan*, jolla se tarkoitti ”työttömyyspäivärahan, työmarkkinatuen, opintorahan, kansaneläkkeen, toimeentulotuen perusosan, kuntoutusrahan sekä alimpien sairaus-, äitiys- ja vanhempainloman päivärahojen tuntuvaa nostamista ja lainsäädännön uudistamista. Perusturva sidotaan indeksiin, joka estää sen jäämisen jälkeen elinkustannusten ja ansiotason yleisestä noususta” (SKP:n poliittinen toimikunta 2006). Tämä ehdotus vaikuttaa perustuloon verrattuna huomattavasti käyttökelpoisemmalta, sen ongelma kuitenkin on siinä, että tässä lueteltuihin tulonsiirtoihin ei esitetty konkreettisia muutosehdotuksia. Tämän ehdotuksen vieminen lakiesitykseksi asti vaatii vielä runsaasti virkamiestyötä ja demokraattisen järjestelmän toimintaa. Näin määritelty *perusturva* on kuitenkin käsitteenä suomalaisen hyvinvointivaltion jatkumolla, mitä perustulosta ei voi sanoa. (Katso myös Särkelä ja Eronen 2007, luku Perustulo vaihtoehtona, ss. 159–166.)

6.7 Työn kannustamisen ja joustavuuden tavoite

Lamasta lähtien Suomessa on ollut historiallisesti ottaen korkea työttömyys, joka ei ole hellittänyt, vaan siitä on tullut pitkäaikainen osalle väestöä. 90-luvulla ajateltiin ja pelättiin, että liian runsas sosiaaliturva, etenkin työttömyysturva, onkin työttömyyden syy. Työttömät eivät ole riittävästi motivoituneita ottamaan työtä vastaan. Toisin sanoen heiltä puuttuu kannustin hakea ja saada työtä. Tähän liittyy myös ajatus, että uutta työtä syntyisi, jos työttömät eivät vaatisi korkean sosiaaliturvan takia korkeata palkkaa. Alettiin käyttää hokemaa: Työnteon täytyy aina kannattaa. Käännettynä sosiaaliturvakysymykseksi sanotaan, että työpalkan täytyy aina olla sosiaaliturvaa suurempi. Tätä voidaan mitata nettokorvausasteella³⁴. Ja jos työssä oleva joutuu turvautumaan sosiaaliturvaan, niin se on suurempi kuin ei-työssä olevalle. (Ks. tarkemmin: Honkanen, et al. 2007a; Honkanen, et al. 2007b; Parpo 2004.)

Työnteon kannattavuus voi tarkoittaa myös sitä, että efektiivinen rajaveroaste³⁵ ei nouse yli 100 prosentin eli että työstä täytyy jäädä jotain käteen. Toisin sanoen lisätulojen on johdettava tulojen kasvuun. Tämän takia esimerkiksi toimeentulotukeen on lisätty työtuloille tietty suojaosuus, joka ei vähennä toimeentulotukea 100 prosentilla (Hiilamo, et al. 2004, 36), sillä muutoinhan lisätulojen hankkiminen on kannattamatonta henkilölle, joka saa samanaikaisesti toimeentulotukea.

Veli Laine ja Roope Uusitalo sanovat tutkimuksessaan *Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan* seuraavasti: ”Työnteon kannustimien parantaminen merkitsee joko työtulojen kasvattamista esimerkiksi verotusta keventämällä tai sosiaalietuuksien tason pienentämistä. Kummassakin tapauksessa kannustimien parantaminen johtaa sosiaaliturvan varassa elävien toimeentulon suhteelliseen heikkenemiseen ja tuloerojen kasvuun. ... Oikea tasapaino kannustavuuden ja tuloerojen tasauksen välillä on yhteiskunnallinen arvovalinta.” (Laine ja Uusitalo 2001, 53.)

Tämä väite on kuitenkin liian karkea, sillä se ei huomioi työn tuottavuutta. Christian Schluterin mukaan, kun työn tuottavuus on korkea, väite pitää vähemmän paikkansa kuin silloin, kun tuottavuus on matala (Schluter 1996, 20–21). Näin köyhyyspolitiikkaa, tarkemmin otettuna köyhyiden vähentämiseen tulonsiirtojen kautta tähtäävää politiikkaa, vastaan nostetaan mikrotaloustieteellistä teoriaa kannustimista. Tämä teoria – jo perinne – taloustieteessä kuuluu Nobelilla palkitun James A. Mirrleesin innovoimaan optimaalisen verorakenteen tutkimuk-

34 Nettokorvausaste lasketaan kaavalla: [(Käteisetuudet-Tuloverot) työn ulkopuolella]/[(Palkat-Tuloverot) työssä ollessa] (Jokelainen 2006, 7). Verotustilastossa, kuten Tulojakoaineisto, tätä jakoa työssäolon suhteen veroissa ei ole tehty, joten nettokorvausasteen laskeminen edellyttää verojen jakamista tavalla tai toisella tämän jaottelun mukaan. Myös muita ongelmia käytännön laskemisessa löytyy (niistä: Jokelainen 2006).

35 Efektiivinen rajaveroaste lasketaan kaavalla: $(dVerot + dTulonsiirrot) / dBruttotulot$ (Spadaro 2003, 16), d = muutos.

seen (Mirrlees 1971). Myöhemmin sitä on sovellettu myös tulonsiirtojen insentiiveihin eli kannustin-vaikutuksiin (esimerkiksi Bourguignon ja Spadaro 2000). François Bourguignon ja Amedeo Spadaro käyttivät tässä tutkimuksessa EURO-MOD-mallia, mutta sitä varten heidän täytyi simuloida käyttäytymisyhtälöitä, kuten palkkojen ja työn tarjonnan välisistä yhteyksistä. Tässä tutkimuksessa käytössä olevassa SOMA-mallissa ei tällaisia käyttäytymisvaikutuksia ole simuloitu. Tämän-tyyppiset mallit eivät siis ole tämän tutkimuksen metodina tai aiheena.

Myös työn joustavuus on yksi työelämään liittyvä tavoite. Sosiaaliturva on rakennettu tietynlaisen työelämän jäykän mallin mukaan, joka on murentunut. Sosiaaliturvassa tämä näkyy sovitelluissa työttömyyspäivärahoissa, osa-aikaeläkkeissä jne. Sosiaaliturvan tietynlainen jäykkyys (onhan se lakiin perustuvaa ja vahvasti byrokraattista toimintaa) haittaa myös tätä tavoitetta. (Rahkonen 1994.)

Tulonsiirrot eivät kuitenkaan ole niin suuri ongelma työttömyydessä kuin edellisen perusteella voi ajatella. Simo Aho tutkimusryhmänsä kanssa havaitsi, että työnteon kannattavuus ei ole työttömien keskeinen ongelma työn saannissa, vaan ne ovat ikä, terveys, koulutuksen puute ja eläkehakuisuus työnhakijan kannalta ja työn tarjontaa vastaavan kysynnän puute työnantajan kannalta (Aho, et al. 2003).

Malliin voidaan rakentaa sellaisia moduleita tai ominaisuuksia, joiden avulla kannustavuutta voidaan helposti tutkia. Yleensä tätä tehdään nettokorvausasteiden, kynnyspalkkojen, efektiivisen marginaaliveroasteen, tuloloukkujen tai työttömyysloukkujen avulla (Asumistuen yhteensovitusryhmä 2001; Honkanen, et al. 2007b; Immervoll 2004a; Immervoll ja O'Donoghue 2002; Parpo 2001; Parpo 2004; Sallila 2001). Näitä laskettaessa joudutaan usein tilanteeseen, että aineistosta puuttuu tietoja ja niitä siksi imputoidaan siihen. Esimerkiksi työttömälle on imputoitava työttömyyttä edeltänyt palkka, jotta nettokorvausaste voidaan laskea. Työssä olevat taas pitää tässä tilanteessa siirtää työttömäksi ja siihen liittyy ongelmia, sillä kotitalouksien ominaisuudet voivat muuttua tavalla, jota ei voida ennustaa. Ylipäättään laskelmat, jotka edellyttävät empiirisen otospohjaisen tilastoaineiston muuttamista, ovat alue, johon lakimalleja ei ole järkevää suunnata.

USA:ssa tulonsiirtolainsäädäntöön tehtävien muutosten analysoinnissa käytetään yleensä mikrosimulointimalleja, joissa tällainen käyttäytymisvaikutusten analyysi on tavanomaista (Toder, et al. 2000, 181–189). Kuitenkin tällöin tarkastellaan sosiaaliturvaa suuremman systeemin osana ja mallitkin ovat yleensä dynaamisia. Tällöin välittäjänä sosiaaliturvan ja suuremman systeemin välillä on usein sosiaaliturvan vaikutus työn tarjontaan. Siellä pyritäänkin ”kokonaisuvaltaisiin ja integroituihin malleihin” (Toder, et al. 2000, 189). Voidaan kysyä esimerkiksi, onko sosiaaliturvan järjestäminen optimaalisempaa yksityisen vakuutuksen vai valtion sosiaaliturvaohjelman kautta (Conesa ja Garriga 2004)? Pohjoismainen hyvinvointivaltio, jossa on laaja sosiaaliturva, on kuitenkin olennaisesti USA:sta poikkeava toimintaympäristö, ja sosiaaliturvan optimointia voidaan suorittaa myös toisella tavalla.

Käyttäytymisvaikutukset, kannustaminen ja sosiaalipolitiikan joustavoittaminen ovat kuitenkin sellaisia asioita, että ne eivät voi toimia mallin hyvyyskriteerinä. Käyttäytymisvaikutusten puuttumista mallista pidetään kuitenkin monesti huonona mallin ominaisuutena (Haataja 1998, 71–73; Harkko 2004, 50–51; Soininvaara 1994b, 205). Näin ei kuitenkaan ole, vaan sellaisten lisääminen malliin voi olla parhaimmillaan mallin uusi ominaisuus, joka ei tee muita ominaisuuksia yhtään heikommiksi. Jos sosiaaliturvan käyttäytymisvaikutuksia halutaan mallintaa simulointien tai pelkkien tilastollisten mallien avulla, tehtäköön se lakimalleista erillään. Se kuuluu staattisten lakimallien päälle tehtävien sovellusten ja ns. dynaamisten mallien alaan (kts. tarkemmin Haataja 1998; Pylkkänen 2003). Kannustavuus-evaluointi kannattaa jättää tilanteeseen, jossa on tehty riittävän suuri muutos lainsäätöön; staattisen mallin avulla tehdään *koe*-asetelma ja sitten käytetään tavallista empiiristä ennen ja jälkeen -evaluointia mallittamisen sijaan (esimerkiksi: Hiilamo, et al. 2004). On tärkeää, että on olemassa mahdollisimman puhdas ja aidosti lain logiikkaa jäljittelevä malli. Sellainen on SOMA-malli, jota tässä tutkimuksessa käytetään tulonsiirtojärjestelmän analyysissä (SOMA-mallista tarkemmin myöhemmin). Dynaamisilla ja käyttäytymisvaikutukset sisältävillä malleilla tutkimuskohteet ovat toisenlaisia kuin staattisella, aritmetrisellä mallilla, tarvitta käyttäytymisvaikutusten mukaanotolle etsitään esimerkiksi tulonsiirtojärjestelmän muutoksen suuruudesta. Työnteon kannattavuutta pyritään perustelemaan erittäin abstraktien mikrotaloudellisten mallien avulla, joissa henkilön hyötyä maksimoidaan. Työn määrällä ja siitä saatavalla palkalla sekä näiden yhteydestä veroihin ja tulonsiirtoihin saadaan aikaan optimaalisia malleja, jotka osoittavat (yleensä teoreettisesti ja esimerkkien kautta), että köyhyyspolitiikkaa täytyy harrastaa alhaisilla köyhyysrajoilla (Bourguignon ja Spadaro 2006). Näiden käyttäytymisvaikutusten mallintaminen edellä kuvatulla tavalla menee kuitenkin syvälle mikrotaloustieteen puolelle, eikä se siksi ole tämän tutkimuksen aiheena. Tässä aiheena on ennen muuta sosiaaliturvan oikeudenmukaisen tason määrittäminen olemassa olevan lainsäädännön pohjalta. Jos köyhyyden poistaminen ja kannustavuuden lisääminen asettuvat vastakkain, niin olisi kysyttävä, kumpi on primäärimpää?

7 MIKROSIMULOINTI

Simulointimalleja rakennetaan hyvin monenlaisten päätösten avuksi. Ilmiö, jota päätös koskee, voi olla niin kompleksinen systeemi, että ilman simulointimallia siitä ei saa luotettavaa tietoa. Yksilöt ja kotitaloudet tekevät merkittäviä päätöksiä koskien koulutuksen, ammatin ja asuinpaikan valintaa, kodin omistamista, kulutusta ja säästämistä, velan ottoa, avioliittoa ja lasten hankintaa. Yritykset tekevät päätöksiä koskien hyödykkeiden tuotannon laatua ja määrää, investointeja, yrityksen sijaintia, tutkimusta ja työllistämistä. Julkinen päätöksenteko koskee koulutusta, aseellista puolustusta, luonnonvarojen käyttöä, rahan tarjontaa, säästämistä ja velanottoa, kulutusta ja verotusta. Yhteiskuntatieteen tehtävänä on auttaa päätöksentekijöitä osoittamalla toimenpiteiden sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia (Merz 1991, 79; Orcutt, et al. 1961, 3–4).

Suomessa on rakennettu ainakin kolme mikrosimulointimallia, jotka kaikki mallintavat tulonsiirtojärjestelmää ja joita käytetään hallinnon ja tutkimuksen parissa. Näitä ovat TUJA (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja valtiovarainministeriön vero-osasto), SOMA (sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes ja Kansaneläkelaitos) ja JUTTA (Kansaneläkelaitos, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Åbo Akademi) (Haataja 1994; Haataja 2003b; Honkanen 2006a; Lehtinen, et al. 1994; Niinivaara ja Viitamäki 2005; Viitamäki 1998).

Mikrosimulointia käytetään nykyään yhä laajenevasti sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisuvaihtoehtojen evaluaatiossa. Tässä luvussa selvitetään tarkemmin, mitä mikrosimulointi on, ja valotetaan niitä mikrosimuloinnin käyttötapoja, jotka ovat lähellä tämän tutkimuksen käyttötapaa. Tässä luvussa tarkastellaan myös mikrosimulointia teoreettiselta kannalta, sillä sellaista ei ole vielä tehty. Mikrosimuloinnin teoria kuitenkin auttaisi simulointimallien kehittämistä tutkimuksen kannalta, myös köyhyystutkimuksen kannalta. Mikrosimulointimallien validisuutta käsitellään erikseen luvussa 9, sillä vasta luvussa 8 kehitetään yksi validisuuden mittaamisessa sovellettu mittakäsite (CUPI).

7.1 Staattiset ja dynaamiset mikrosimulointimallit

Mikrosimulointimallit voidaan jakaa staattisiin ja dynaamisiin. Tulonsiirto- ja verotuslainsäädännön toimintaa simuloivat mallit ovat yleensä staattisia. ”Mikro”-sana tarkoittaa simuloinnin laskentayksikköä, jona voi olla henkilö, kotitalous tai yritys. Yleensä simuloinnin lähtöaineisto on tilastolliseen tutkimukseen soveltuva haastattelu-/rekisteriaineisto. Tässä tutkimuksessa käytetään henkilö/kotitalous-

asioista vuoden 2003 rekisteri- ja haastattelutietoihin pohjautuvaa Tulonjakoa-aineistoa.

Mallia kutsutaan staattiseksi, jos lähtökohtana olevaa aineistoa ei mallin avulla muuteta, vaan aineisto edustaa aina samaa perusjoukkoa; ainoastaan saman joukon tulonsiirtoja ja verotusta muutetaan mallilla, mutta ei henkilöiden muita ominaisuuksia. Malli muuttuu dynaamiseksi, jos input-aineistoa sen avulla muutetaan. Mallilla on tietty aineisto hetkellä t , joka muuttuu mallin läpäistessään toiseksi hetkellä $t+1$. Tätä uutta aineistoa käytetään mallin input-aineistona ja läpäistyään mallin aineisto on muuttunut hetken $t+2$ -aineistoksi. Dynaamisessa mallissa väestö voi ikääntyä, työllistyä, perheet syntyä ja hajota jne., myös markkinoilla syntyviä tuloja voidaan muuttaa tai mallin laskema tulonsiirto voi mallin avulla muuttaa henkilön joitain rakenneominaisuuksia. Esimerkiksi kannustavuus-funktioiden sijoittaminen malliin tekee siitä dynaamisemman, ts. jos tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta lisätään, niin henkilö muuttaa käyttäytymistään, mikä otetaan huomioon esimerkiksi hänen tuloissaan ja niiden pohjalta määräytyvissä tulonsiirroissa. Antti Parpo käytti staattista SOMA-mallia dynaamisella tavalla, koska hän muutti aineistoa (Parpo 2004). Pohjimmiltaan staattisessa mallissa voi olla optio, jolla työttömiä muutetaan työllisiksi ja päinvastoin, ja tämä muutos voidaan laskea tietyntodennäköisyysfunktiona, jossa muuttujina on joko mallin laskemia tai alkuperäisiä lähtöaineiston muuttujia. Tai laskennallista tulonsiirtoa voidaan jakaa jonkinlaisen todennäköisyysfunktion määrittämille henkilöille, kuten Bengt Eklind ja Eva Löfbom tekivät toimeentulotuen laskennassa FASIT-mallilla (Eklind ja Löfbom 2002; Lindström 2007), mutta tätä ei sinänsä voi vielä pitää dynaamisen mallin riittävänä tunnuspiirteenä. Myös SOMA-mallissa on ainakin yksi rakenteeseen vaikuttava ominaisuus: opintotukikuukausia muutetaan sen mukaan, mikä on annetuilla ansiotuloilla opiskelijalle edullisinta. Malli siis pakottaa opiskelijan rationaaliseen käyttäytymiseen. Aineiston opintotuen euromäärään sisältyy myös aiemmilta vuosilta periytynyttä epärationaalisesta opintotuen nostosta kertynyttä takaisinmaksua. Täten mallin laskemaa opintotuen arvoa ei voi täysin verrata aineiston arvoon. Malli on todellisuutta tai aineistoa rationaalisempi.

Staattisen mallin uumenissa voi kuitenkin olla dynaamisia, aineiston perusrakennetta muuttavia elementtejä, jotka osallistuessaan takaisinkytkentään tekevät mallin dynaamiseksi. Nykyiset yhteiskuntatieteet operoivat tilastotieteellisillä malleilla eli esittävät teoriansa mallien (esimerkiksi regressiomallin) avulla. Nämä sisältävät yleensä kausaalityyppisen väittämän, jossa vaste selitetään joillain (syy)tekijöillä. Näitä malleja voidaan sisällyttää mikrosimulointimalliin, ja ne aidosti muuttavat aineistoa, ja jos lisäksi käytetään takaisinkytkentää, niin voidaan jo puhua dynaamisesta mallista. Tällaista mallia voidaan käyttää tekemättä takaisinkytkentää siten, että ei käytetä muutettua aineistoa uutena syöttöaineistona, vaan tyydytään analysoimaan saatua aineistoa ja verrataan sitä alkuperäiseen aineistoon.

Loppujen lopuksi staattisen ja dynaamisen mallin välinen raja on häilyvä. Pikemminkin mallin käyttötapa määrittää sen, ovatko tutkimuksen metodit dynaamisia vai staattisia. Tietysti mallit voidaan jakaa staattisiin ja dynaamisiin, jolloin edellisillä tarkoitetaan lähinnä tulonsiirto- ja verotusjärjestelmiä simuloivia malleja, siis lain logisia esityksiä. Dynaamiseksi kutsutaan kuitenkin pääasiassa sellaista mallia, jossa aineistoa muutetaan ajan funktiona, jolloin aineiston henkilöiden ominaisuudet muuttuvat tiettyjen todennäköisyyksien mukaan ja jopa uusia henkilöitä syntyy aineistoon (Lambert, et al. 1994, 5). Usein tehdäänkin siten, että käyttäytymis- ym. aineiston muutokset mallinnetaan ensin ja sitten lasketaan näin saaduille aineistoille staattisella lakimallilla tulonsiirrot ja verotus.

Voidaan myös rakentaa malleja, joissa ihmisen toiminta eli käyttäytyminen on simuloitua. Käyttäytyminen voi perustua tavalliseen eli normaaliin käyttäytymiseen, tai sitten se voi olla tuloksena simuloinnissa tapahtuvasta oppimisprosessista tai perustuu päättelyyn. Sylvie Occelli ja Luca Staricco ovat rakentaneet tällaisen simulointimallin, nimeltään CogMob, jossa ainutlaatuinen ihminen on simuloitu liikumaan tilassa omien päätösten pohjalta, ja malli myös voi vaihtaa päättelymenetelmiään oppimiensa asioiden pohjalta (Occelli ja Staricco 2006).

Dynaamisten mallien lähempi esittely jätetään tästä tutkimuksesta pois, sillä niiden avulla katsotaan pitkälle tulevaisuuteen tai ne sisältävät sellaisia kausaalisuhteita, jotka eivät kuulu tulonsiirto- ja verotusjärjestelmän laissa ilmaistuihin ominaisuuksiin. Tässä keskitytään välittömiä vaikutuksia laskeviin deterministisiin mikrosimulointimalleihin, jollainen SOMA on.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on muistaa, että käsiteltävä simulointimalli ei sisällä takaisinkytkentää, jonka avulla aineistoa muutetaan. Tällainen takaisinkytkentä toisi esimerkiksi mallin validisuuden tarkasteluun lisää ongelmia (van Dijkum, et al. 1999). Mallissa ei ole sisäänrakennettua takaisinkytkentää, ainoa kytkentä on tulonsiirtojen ja verotuksen laskeminen tietyssä ja aina samassa järjestyksessä. Toki mallin sisällä on runsaasti logisia vaihtoehtoja, joissa siihen mennessä lasketut muuttujat vaikuttavat etenemisen suuntaan. Malli lasketaan aina loppuun ja tuloksena on Tulonjakoaineistoa vastaava aineisto.

Toki tässä tutkimuksessa mallia ajetaan takaisinkytkentää käyttäen, eli mallin laskemat tulokset vaikuttavat siihen, mihin suuntaan eli millaisella tulonsiirto- ja verotusjärjestelmällä seuraavalla kierroksella edetään. Eli mallin laskema tulosaineisto sisältää tietyn määrän köyhyyttä ja eriarvoisuutta, tätä verrataan edellisellä kierroksella saatuun ja se määrää, miten edetään. Kuitenkaan itse SOMA-malli ei siitä dynaamiseksi muutu, sillä missään vaiheessa ihmisen käyttäytyminen ei muutu. Tämä takaisinkytkentä ei ole mallille sisäistä.

Hyvinvointivaltion ydinmenetelmiin kuuluu tulojen uudelleenjako. Tämä toteutetaan tulonsiirtojen ja verotuksen kautta. Tällöin on varsin luontevaa käyttää staattista mikrosimulointimenetelmää, jonka ytimenä on tulonsiirtoja ja verotusta koskeva lainsäädäntö ja aineistona yksilötasoinen Suomen Tulonjakoaineistoa vastaava. Tällaisia malleja on tänä päivänä runsaasti olemassa (ks. liitetaulukko

7.1). Moni eurooppalainen maa käyttää EU:n tuella kehitettyä käyttövalmista EU-ROMOD-mallia. EUROMOD-mallilla voidaan analysoida 15 Euroopan maan tulonsiirto- ja verotusjärjestelmää (Sutherland 2001b). Se on kuitenkin kansallisiin malleihin nähden karkeampi tai yleisempi, sillä sitä tehtäessä on jouduttu ohittamaan kansallisten järjestelmien yksityiskohtia (Sutherland 2007). Lainsäädännössä on kuitenkin maiden välillä niin suuria eroavuuksia, että maakohtaisia malleja kannattaa ylläpitää niiden tähden. EUROMOD-mallilla tehtävä tutkimus joutuu tekemisiin näiden ongelmien kanssa (O'Donoghue ja Evans 1999). Joka tapauksessa EUROMOD:n syntyminen vaikuttaa paljon vertailevien tutkimusten esiintymiseen, mistä on jo esimerkkejä (Berger, et al. 2001; Figari, et al. 2007; Immervoll 2000; Levy 2004b; Matsaganis, et al. 2004; O'Donoghue, et al. 2002).

EUROMOD-malli on tutkijan kannalta kiinnostava, sillä sen avulla voidaan siirtää sosiaalipolitiikka maasta toiseen, kuten Manos Matsaganis kollegoineen teki lapsilisäjärjestelmien suhteen (Matsaganis, et al. 2004).

Malleja ylläpitävät eri maiden hallitusten tutkimusyksiköt, tilastolaitokset ja itsenäiset tutkimuslaitokset. Esimerkiksi *Natsem*³⁶, joka pitää yllä Australian STINMOD-mallia, on itsenäinen tutkimuslaitos; Englannin POLIMOD- ja Euroopan unionin rahoituksella rakennettua EUROMOD- malleja ylläpitää Essexin yliopistossa sijaitseva itsenäinen tutkimusyksikkö *The Microsimulation Unit*, joka tuottaa Englannin hallituksen tarvitsemia analyyseja.

Mainitut mallit eivät ole täydellinen lista maailman kaikista tulonsiirtoja ja verotusta simuloivista malleista, mutta jo tämä luettelo osoittaa, että tarve mallien rakentamiseen on suuri. Monesta maasta löytyy useita malleja Suomen lailla.

Lisäksi löytyy joitain tulonsiirtoja ja verotusta simuloivien mallien nettiversioita, joilla kuka tahansa voi simuloida joko omia tulojaan tai kansantalouden lukuja. Englannin hallitus on julkaissut jälkimmäistä tyyppiä olevan mallin sivulla <http://www.bized.co.uk/virtual/economy>. Suomesta löytyy Koto-mallin nettiversio iKoto, jolla simuloidaan kotitalouden tulonsiirtoja ja verotusta. Se on maksullinen ja löytyy osoitteesta <http://www.ikoto.net/mika.html>.

Mallit ovat aktiivisessa tutkimuskäytössä, joten tutkimuksia on runsaasti. Seuraavassa esitetään joitain esimerkkejä erilaisista tutkimusasetelmista.

Hyvin usein tutkimuksen tavoitteena on tutkia erilaisten ennalta annettujen ohjelmien tulonjakovaikutuksia. Tällaisia ennalta annettuja ohjelmia voisivat olla esimerkiksi valtioiden budjettiehdotuksiin liittyvät sosiaaliturvan ja verotuksen muutosehdotukset. SOMA-mallin kohdalla tämä on tavallinen käyttökohde. Esimerkiksi David Piachaud ja Holly Sutherland analysoivat työväenpuolueen hallituksen tulonjakopolitiikan vaikutuksia lapsiköyhyyteen POLIMOD-mallilla (Piachaud ja Sutherland 2000), sama hieman yleisemmin oli aiheena myös Herwig Immervollilla kollegoineen (Immervoll, et al. 1999). Toisessa esimerkissä Manos Matsaganis tutkijakollegoineen loi Etelä-Euroopan maihin Kreikkaan, Italiaan,

36 The National Centre for Social and Economic Modelling, on kansainvälisesti kuuluisa tutkimuskeskus Canberran yliopistossa. Siellä on rakennettu mikroaineistoille perustuvia mikrosimulointimalleja, sekä staattisia että dynaamisia.

Espanjaa ja Portugaliin EUROMOD-mallin³⁷ avulla ensiksi universaalin lapsilisän (näistä maista puuttuu tällainen) ja toiseksi he siirsivät Englannin, Tanskan ja Ruotsin todellinen lapsilisäjärjestelmä näihin maihin ja analysoivat näiden muutosten köyhyys- ja tulonjakovaikutuksia (Matsaganis, et al. 2004). Samankaltaisen analyysin EUROMOD-mallilla ovat tehneet myös Horacio Levy, Christine Lietz ja Holly Sutherland siirtäessään Itävallan, Espanjan ja Englannin tulonsiirtojärjestelmien lapsiin liittyviä osia maasta toiseen ja laskiessaan niiden vaikutuksia köyhyyteen (Levy, et al. 2007). Seppo Sallila ja Virpi Kosunen tekivät arvion Valtioneuvoston asettaman Leppäsen työryhmän ehdotuksista muuttaa eräitä tulonsiirtoja ja verotusta (Sallila ja Kosunen 1998). Anita Haataja approksimoi väitöskirjassaan erilaisten hyvinvointivaltiotyyppien työttömyysturvan vaikutuksia Suomen mallissa käyttäen SOMA-mallia (Haataja 1998). Hän yhdessä Päivi Mattila-Wiron kanssa analysoi ehdotetun vanhempainrahan korotuksen vaikutuksia SOMA- ja TUJA-mallilla (Haataja ja Mattila-Wiro 2006).

Voidaan analysoida itse järjestelmän jäykkyyydestä johtuvia tai piilossa olevia ominaisuuksia. Herwig Immervoll tutki EUROMOD-mallilla hinta- ja palkkatason muutosten tulonjakovaikutuksia (Immervoll 2004b). Matthew Toohey on tutkinut lapsiin liittyvien etuuksien vaikutusta naisten työhön paluuseen Australiassa (Toohey 2005). Antti Parpo tutki SOMA-mallilla tulonsiirtojärjestelmässä olevia kannustinloukkuja (Parpo 2004). Seppo Sallila tutki samalla mallilla tuloloukkuja (Sallila 2001). Myös TUJA-mallilla Reino Niinivaara ja Heikki Viitamäki ovat tutkineet olemassa olevassa tulonsiirto- ja verotusjärjestelmässä piileviä kannustin- ja tuloloukkuja (Niinivaara 1999; Viitamäki 1995). Pertti Honkanen on käyttänyt kehittämäänsä JUTTA-mallia monissa tutkimuksissaan (Honkanen 2006b; Honkanen, et al. 2007b).

Etelä-Afrikan malli (NIEP-SPM: NIEP = National Institute for Economic Policy, SPM = Social Policy Model) on rakennettu tavoitteena nimenomaan löytää sellaisia politiikkavaihtoehtoja, että köyhyys voitaisiin tehokkaasti hävittää Etelä-Afrikasta (Adelzadeh 2001). Tämä on aivan sama tavoite kuin tässäkin tutkimuksessa, tosin sillä poikkeuksella, että Etelä-Afrikkaan ollaan vasta luomassa sosiaali-poliittista järjestelmää.

Britannian työväenpuolueen hallitus tosin näyttää hyödyntävän lapsiköyhyyden poistamisohjelmiensa evaluaatiossa SOMA-mallia vastaavaa POLIMOD-simulointimallia (Piachaud ja Sutherland 2000). Myös USA:ssa 1960-luvun jälkipuoliskolta lähtien tulonsiirtoja ja verolakeja koskevat muutosehdotukset ovat käyneet yleensä läpi mikrosimulointimallin, jolla tutkitaan niiden tulojakovaikutuksia (Citro ja Hanushek 1991; Haveman 1986; Lambert, et al. 1994, 5). Myös Horacio Levy väitöskirjassaan mainitsi näiden mallien käytön olevan erittäin hyödyllistä (Levy 2004a, 190–1). Myös Suomessa malleja (etenkin TUJA- ja SOMA-mallia) käytetään runsaasti, etenkin lainsäädännön ja budjetin valmistelussa, mutta myös erilaisten selvitysten teossa. Anita Haatajan mielestä suomalaisessa politiikan te-

37 EUROMOD-mallin käytöstä (Figari et al. 2007).

ossa simulointimalleja voitaisiin käyttää vielä enemmän hyödyksi (Haataja 2003b, tiivistelmä).

Yhtenä esimerkkinä suomalaisesta tavasta käyttää mikrosimulointimallia voidaan mainita ympäristöministeriön asettaman Asumistuen yhteensovitustyöryhmän selvitystä *Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta* (Asumistuen yhteensovitustyöryhmä 2001). Tässä selvityksessä käytettiin TUJA-mallia. Simuloinnin aineistona käytettiin pääasiassa esimerkkiperheitä. Analyysia täydensi myös perhetyyppien rekisteriaineistoon pohjautuva tarkastelu. Esimerkkitapausten avulla pyrittiin löytämään tuloloukussa olevia tyyppejä ja rekisteriaineistosta etsittiin, kuinka paljon loukussa olevia kotitalouksia Suomesta löytyy.

Dynaamisilla malleilla tulevaisuutta ja/tai käyttäytymistä pyritään ennustamaan, mutta tietopohja sellaisten rakentamiselle on heikko (De Lathouwer 1996; Haataja 1998, 71; Klevmarken 1997).

Olemassa olevissa dynaamisissa mikrosimulointimalleissa kuitenkin varsin usein tulonsiirrot lopulta lasketaan staattisella mallilla, kun ensin on dynaamisesti mallinnettu tarvittavat muuttujat. Esimerkiksi Ruotsin SESIM III -mallissa, Monte Carlo -menetelmää noudattaen, toimeentulotuen saannin todennäköisyys riskiväestölle eli niille kotitalouksille, joiden tulot ovat alle toimeentulotuen normin, mallitetaan logistisella regressiolla – erikseen yhden aikuisen ja useamman aikuisen talouksille. Muuttujina jälkimmäisessä ovat seuraavat: ”Miehen ikä, naisen ikä, lasten lukumäärä, alle 7-vuotiaiden lukumäärä, miehen koulutus, naisen koulutus, miehen työttömyys, naisen työttömyys, käytettävissä olevan tulon ja toimeentulotuen normin erotus, miehen työkokemus, naisen työkokemus, miehen kansallisuus, naisen kansallisuus, asuuko suuressa kaupungissa” (Bourguignon 1991; Kenworthy 1999). SESIM siis karsii mahdollisista tuen saajista osan pois todennäköisyyksien ja satunnaisuuden avulla, tätähän SOMA-mallissa ei tapahdu, vaan kaikki saavat toimeentulotukea aina, kun heidän tilanteensa on tuen saannin kannalta suotuisa. Toimeentulotuen suuruuden SESIM-malli kuitenkin lopulta laskee FASIT-mallilla (Pylkkänen 2003, 13).

Käyttäytymisvaikutusten laskemisen vaatimus voi johtua myös taloustieteessä esiintyvistä käsityksestä, jonka mukaan sosiaaliturva vähentää lyhyellä tähtäyksellä köyhyyttä, mutta pitkäaikaisena se lisää köyhyyttä luomalla talouskasvulle esteitä. Näitä esteitä olisivat ainakin työttömyysloukku, eli sosiaaliturva on niin korkea, että matalapalkkaisten töiden vastaanottamiselle tulee erilaisia esteitä. Tämä liittyy myös kannustinten vaatimiseen, jonka perusteluna on myös sosiaaliturvan korkea taso. Ja vaatimuksena on sosiaaliturvan alentaminen, jotta ihmisten kannattaisi ottaa vastaan heikosti palkattua työtä ja jotta tällaista työtä ylipäättään syntyisi. (Bourguignon 1991; Kenworthy 1999.)

Mallilla pitäisi tämän mukaan pystyä laskemaan näitä pitkäaikaisia vaikutuksia. Tuntuisi aika paradoksaaliselta liittää varsin konkreettiseen SOMA-malliimme lisämoduli, joka laskisi esimerkiksi muuttujan *Henkilön työteon kannattavuus*,

joka perustuisi johonkin tieteellisesti löydettyyn yhteyteen sosiaaliturvan ja työn tekemisen välillä. Yleensä työnteon kannattavuutta lähestytään muuttamalla henkilön työssä käyntiä esim. tekemällä muutoksia palkkaan (siis manipuloidaan aineistoa) ja laskemalla mallilla ennen ja jälkeen -tilanne ja henkilötasolla verrataan näitä tilanteita keskenään (esimerkiksi Parpo 2004; Piachaud ja Sutherland 2000). Myös marginaaliveron muutoksia tässä yhteydessä pidetään syinä kannustavuuden muutoksiin (Lambert, et al. 1994, 5). Tällaisia vaatimuksia mikrosimulointimalleille ympäri maailman kuitenkin asetetaan (Lambert, et al. 1994; Levy, et al. 2007). Malli muuttuisi tällaisten funktioiden liittäminen myötä olemukseltaan toiseksi. Ainakin tutkijan täytyy rehellisesti kertoa, minkälaisia oletuksia ja päätelmiä malliaineiston suhteen on tehty, ja arvioida muutosten vaikutus hyvin. Erilaisten sosiaaliturvaan liitettävien kannustimien ja kannustavuuden laskeminen on paras tapa tehdä dynaamisten mallien puolella, jolloin työtön voi siirtyä työlliseksi ja päinvastoin joidenkin sosiaaliturvan muutosten takia.

Epäilemättä sosiaaliturvalla ja sen tasolla on merkitystä talouden toiminnan kannalta, mutta vaikutus ei ole mustavalkoinen. Olisi tutkittava talouden prosesseja yhteydessä köyhyteen ja sosiaaliturvaan, ennen kuin mitään yleistystä voi sanoa. Teorian puolesta ja sitä vastaan on esitetty todisteita (Bourguignon 1991; Kenworthy 1999). Löytyy varmasti prosesseja, joissa sosiaaliturvalla voidaan osoittaa olevan negatiivista vaikutusta henkilön osallistumiselle työelämään tai tuotannon kehittymiselle, mutta yhtä varmasti löytyy vastakkaisia prosesseja. Ja tällöin on myös erotettava lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset vaikutukset. Ylipäätään köyhyyden ja kannustimien kytkeminen yhteen voi olla eettisesti kelvoton hanke, sillä köyhyyden poistamisella pyritään juuri ihmisen elämän ja toimintakyvyn parantamiseen. Silloin ei voida samalla sanoa, että ihmisen pitäisi olla köyhempi, jotta hän olisi toimeliaampi eli tekisi työtä yhä uutterammin. Tämän tutkimuksen tehtävänä ei kuitenkaan ole käydä läpi näitä tutkimuksia. Tässä otetaan aidosti olemassa oleva instituutio suurennuslasin alle ja etsitään köyhyyttä siitä ja sen pohjalta määritellään ohjelma, joka poistaa köyhyyden.

Tässä ajatellaan simuloinnilla luotavan mahdollisia hyvinvointivaltio-malleja, vieläpä varsin konkreettisesti perustuen empiiriseen aineistoon. Voimme seurata kotitaloustasolla, mitä vaikutuksia liikkumisella tässä mahdollisuusvaruudessa on. Tutkimme niitä vaikutuksia, jotka malli tekee mahdollisiksi.

7.2 SOMA-mikrosimulointimalli

Tässä luvussa esitellään melko tarkasti, mikä käytössä oleva simulointimalli (SOMA) on ja miten sellainen luodaan. Tätä ei tutkimuksen tavoitteen kannalta olisi aivan välttämätöntä esittää näin laajasti, mutta esittämällä se halutaan itse mallintamisesta kiinnostuneita tutustuttaa mallin rakentamisen käytäntöön. Ja

mallin käyttö tässä tutkimuksessa toimikoon yhtenä esimerkkinä sillä saavutettavista tuloksista.

Yleensä ajattelemme mallin käyttöä teorian yhteydessä, mallilla esitetään teoria matemaattisessa muodossa. Teorialla pyritään selittämään tietyn ilmiön (vasheen) käyttäytymistä ympäristössään. Tärkeitä ovat ilmiöön olennaisesti vaikuttavien tekijöiden löytäminen ja teoria käyttää näitä olennaisia tekijöitä, mallin muuttujia, selittämään vasteessa tapahtuvaa vaihtelua. Aivan tätä merkitystä malli-sana ei tässä tutkimuksessa saa. Liitteessä 7 on pohdittu SOMA-mallia tältä kanalta.

Millainen SOMA-malli oikeastaan sitten on? SOMA simuloi Suomessa noudatettavaa tulonsiirto- ja verotusjärjestelmää. Olennaiset muuttujansa se löytää lakikirjasta³⁸ ja ne ovat niitä tekijöitä, jotka lain mukaan määräävät, miten tulonsiirtojen ja verotuksen laskeminen tapahtuu. Laki muodostaa tavallaan simulointimallin teoreettisen perustan tai ainakin sen loogis-sisällöllisen rakenteen.

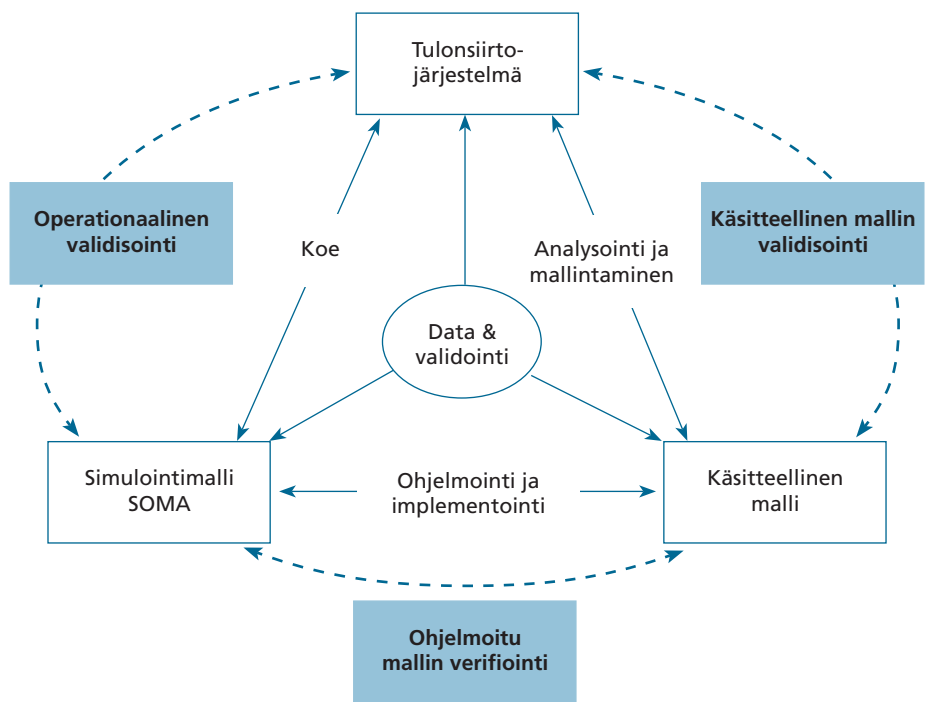
Mallin rakentamisessa on useita vaiheita. Näitä vaiheita kuvataan kuviossa 7.1. Se on peräisin Robert Sargentin artikkelista, joka kuvaa simulointimallin rakentamista yleensä. Tässä sitä on sovellettu SOMA-mallin rakentamiseen (Sargent 2001).

Lähtökohtana on vuoden 2003 Tulonjakoaineisto³⁹ (Tilastokeskus 2005), joka on kuvion keskellä. Tulonjakoaineisto sisältää muuttujia yhden vuoden aikana maksetuista ja saaduista tuloista ja tulonsiirroista. Lisäksi se sisältää tietoja kotitalouksien rakenteesta, elinoloista, asumisesta ja muista tärkeistä tulonsiirtojen laskemiseen välttämättömistä asioista. Tällaisia tulonsiirtojen laskemiseen välttämättömiä asioita ovat verotuksen vähennykset, lasten päivähoidon hoitopäivät, työttömyysturvan maksupäivät jne. Muuttujien kokonaismäärä on vuoden 2003 aineistossa 717. Näitä kaikkia ei kuitenkaan mallissa käytetä. Myöskään mallin eksaktia kuvausta tässä ei voida esittää suuren kokonsa vuoksi. Itse lainsäädäntö ja parametrilista antavat kuvan mallin sisällöstä, parametrilistan avulla nähdään, mitä kohtia laista on mallinnettu (lista täydellisenä Parpo 2006). Tässä parametrilista esitetään vain osaksi eli niiden parametrien kohdalla, joiden muutokset vaikuttavat köyhyys- tai gini-kertoimen arvoon. Vaikutus on kuitenkin määritelty melko karkealla tavalla, joka selostetaan tarkemmin luvussa 8.

Tulonjakoaineisto (kuviossa 7.1 *Data*) on mallia rakennettaessa kaikissa vaiheissaan lähtö- ja päätekohta, vertaamme rakentamisen jokaisessa vaiheessa malliohjelman laskemaa tulosta dataan. Mallia rakennettaessa data on validisuuden yleinen koetinkivi.

38 Osa löytyy lain soveltamista varten luoduista oppaista (esimerkiksi STM 2003b).

39 Tässä ei anneta yksityiskohtaista käytetyn empiirisen aineiston kuvausta, vaan viitataan tähän Tilastokeskuksen julkaisuun, jossa aineistoa ja sen laatua selvitetään tarkemmin.



KUVIO 7.1 Mallintamisprosessi yksinkertaistettuna

Data sisältää kerättyä tietoa *tulonsiirtojärjestelmän* toiminnasta. Tätä dataa kertyy vuoden mittaan itse tulonsiirtoja myöntäville tai tilastoiville laitoksille tai verottajalle (katso tarkemmin, Törmälehto ja Äyväri 2003). Mallintamisen kannalta on aivan olennaista, kuinka hyvän kuvan data sisältää tulonsiirtojärjestelmän toiminnasta sen määrittäessä henkilöille tai kotitalouksille tulonsiirtoja. Tulonjakoaineisto on kuitenkin rakennettu sen varaan, että se kuvaa oikein tai vähintään riittävän tarkasti tilastoituja lukuja tulonsiirtojärjestelmästä. Tätä puolta on Tilastokeskus yrittänyt validoida vertaamalla aineiston lukuja kansantalouden tilinpitoon ja Kelan tilastoihin. Osuvuus on parhaita tuotannontekijätuloissa ja heikoin harvinaisissa tulonsiirroissa. Köyhyyden kannalta tärkeässä työmarkkinatuessa kokonaissumman ero on -2,3 % Kelan tilastoon nähden ja ansiosidonnaisessa päivärahasa päinvastoin 9,4 % (Törmälehto ja Äyväri 2003). Tulonjakoaineistossa on luonnollisesti otoksesta johtuvaa virhemarginaalia ja harvinaisissa tulonsiirroissa tämä virhemarginaali on suurempi kuin yleisissä tulon erissä, esimerkiksi saaduissa tulonsiirroissa kaikkien kotitalouksien kohdalla virhemarginaali on 0,94 %, mutta kun tarkastellaan työttömien kaikkia saatuja tulonsiirtoja, niin se on jo 3,28 % keskiarvosta (Tilastokeskus 2003). Eli yleisesti ottaen mitä pienemmäksi ryhmä menee, sitä suuremmiksi tilastollinen virhemarginaali kasvaa. Tämä liittyy mallin reliabilisuuteen ja validointiin, mutta siihen emme voi paljoa vaikuttaa. Mallin rakenta-

misen kannalta tämä virhelähde on pidettävä mielessä, siispä kaikkien tulonsiirtojen kohdalla emme voi edes päästä tilastoihin verrattavaan lukuun.

Olemassa olevasta *tulonsiirtojärjestelmästä* tehdään *käsitteellinen malli* eli esitetään tulonsiirtojärjestelmä käsitteiden avulla toimivana systeeminä. Käsitteellinen malli on teoria tulonsiirtojärjestelmästä. Onneksi tätä teoriaa ei tarvitse itse luoda, vaan melko hyvä apu saadaan lakikirjasta ja sen toimeenpanoa säätelevistä asetuksista ja ohjeista, jotka määrittelevät, miten tulonsiirtoja Suomessa kotitalouksille ja henkilöille myönnetään. Yksi mallinnuksen kulmakivi on siinä, että sekä reaalin tulonsiirtojärjestelmä että ihmiset noudattavat lakia. *Käsitteellinen malli*, jos sellainen kirjoitetaan, on kuitenkin vain yksi tietokoneohjelmien tekemisen vaihe. Lopullinen *käsitteellinen malli* ei kuitenkaan voi olla koskaan identtinen lain kanssa, ja tämä johtuu sekä siitä, että laki ei ole täysin täsmällinen looginen kokonaisuus, sekä datassa olevista muuttujista, jotka eivät vastaa laissa olevia käsitteitä yksiselitteisesti ja kattavasti. Tässä vaiheessa on täytynyt luoda aineistoon uusia muuttujia, koska alkuperäisen aineiston muuttujat eivät ole olleet riittävän täsmällisiä. Tällaisia uusia muuttujia on vuoden 2003 mallissa 74. Tätä vaihetta kutsutaan kuviossa 7.1 mallinnuksen vaiheena *analysointi ja mallintaminen*. Analysointi on tärkeää aineiston (data) jäsentämisen takia, mallinnuksessa kiinnitetään erityisen suuri huomio niihin tulonsiirtojärjestelmän osiin, jotka osoittautuvat tärkeiksi kyseisen tulonsiirron kannalta.

Käsitteellisen mallin validiteettia määriteltäessä olennaisia kysymyksiä ovat seuraavat: Ovatko käsitteet samat kuin laissa? Ovatko tulonsiirtoja laskevat säännöt samat kuin laissa? Ovatko parametrit samat kuin laissa? Onko käsitteellisen mallin tavoite sama kuin lain tavoite? Tältä osin SOMA-malli täyttää hyvin vaatimukset. Sen osoittaminen vaatisi mallin yksityiskohtien ja lakitekstin vertaamista, mutta siihen ei tämän tutkimuksen puitteissa ole mahdollista mennä, koska itse malli käsittää yli 10 000 riviä ohjelmakoodia ja tulonsiirtoja määritteleviä lakikirjan sivuja on melkoinen määrä. SOMA-mallin vuoden 2003 versiota on kuitenkin kirjoittanut kolme pätevää, asialleen uskollista ja kriittistä ihmistä STM:stä ja Stakesista; he myös käyttävät syntynyttä tulosta tutkimuksissaan. Vuoden 2004 mallia on päivittämässä viisi henkilöä, kun Kelan edustajat liittyvät mallin ylläpitäjiksi ja käyttäjiksi⁴⁰. Täten malli on jatkuvassa käytännön testissä sekä sosiaaliturvan suunnittelutyössä että tulonsiirtojärjestelmän tutkimustyössä. Aineisto on kuitenkin kerätty lain toimeenpanossa syntyvistä tietokannoista, joten virhelähde on mahdollinen. Tästä tuleekin yksi tärkeä täsmennys mallin tavoitteesta: SOMA-malli simuloi tulonsiirtojärjestelmää lakijärjestelmänä. Samalla oletetaan, että tulonsiirtojärjestelmä noudattaa lakia riittävän täydellisesti. Kun *käsitteellinen malli* on valmis, se ohjelmoidaan tietokoneohjelmaksi, jolle olemme antaneet nimen *simulointimalli SOMA*. Käytämme ohjelmointikielenä SAS-ohjelmaa⁴¹.

40 STM:stä Ilari Keso, Stakesista Antti Parpo ja Seppo Sallila, Kelasta Pertti Pykälä ja Pertti Honkanen.

41 Esimerkiksi JUTTA-malli on ohjelmoitu C++-kielellä ja TUJA-malli Dyalog APL -kielellä. EU-ROMOD on ohjelmoitu C++-kielellä, FACIT ja STINMOD SAS-kielellä.

Kuviossa 7.1 on paljon nuolia ja ne menevät yleensä molempiin suuntiin ja itse mallin rakentamisen käytännössä myös on niin, että mallin osien testauksen jälkeen palataan aina uudelleen ja uudelleen lähtökohtaan ja aineistoon. *Data* ja *validointi* on siksi merkitty kaiken keskelle. Aineistosta täytyy löytyä riittävästi kotitalouksia tulonsiirtojärjestelmän eri ominaisuuksien esiintuloon ja muuttujien täytyy olla sellaisia, jotka mahdollistavat sen.

Koe on merkitty tässä erilleen ja sillä ei tarkoiteta mallin testausta suhteessa aineistoon, tämä tapahtuu vuorovaikutuksessa *analysointi-* ja *ohjelmointivaiheessa*. Kokeella tarkoitetaan mallilla simuloidun uuden tulonsiirtojärjestelmän viemistä käytäntöön, jotain sellaista mitä ei ole olemassa ennen koetta. Tämä on mallityön varsinainen hedelmä – uuden tulonsiirtojärjestelmän aikaan saaminen. Tutkimalla simulointimallia, joka on todellista tulonsiirtojärjestelmää simuloiva malli, siitä voidaan löytää ominaisuuksia, jotka halutaan siirtää todellisuuteen. Koe on tämä siirto. Jos tämä empiirinen koe on onnistunut, niin tulonsiirtojärjestelmä tuottaa halutut ja lasketut ominaisuudet. Tällainen koe vastaa biologista tai psykologista kokeen määritelmää.

Kokeella voidaan tarkoittaa myös simulointikoetta, jolloin halutaan ennalta tietää, mitä tietty parametrimuunnos tai muu mallin rakenteen muutos vaikuttaa esimerkiksi kotitalouksien käytettävissä olevaan tuloon. Tällainen koeasetelma on *ex ante* (Bourguignon ja Spadaro 2006; European Commission 2001).

Tässä tutkimuksessa tuotetaan tulonsiirtojärjestelmä tai oikeammin simulointimallia, joista kukin sisältää suuremman köyhyyttä vähentävän ominaisuuden kuin nykyinen tulonsiirtojärjestelmä.

Ennen varsinaista koetta, mallin tulosten esittämisvaiheessa, täytyy tavalla tai toisella määritellä se, miten valideja mallin laskemat tulokset ovat. Tällöin täytyy tavoitteen olla selvillä ja tämän tavoitteen suhteen määritellään validisuus. Tälle annettiin kuviossa 7.1 termi *operationaalinen validisointi*. Siihen liittyy mahdollisimman suuri usko tulosten luotettavuuteen. Siihen voi sisältyä monia tekijöitä: 1) Perinteiset luottamusvälit mallilla lasketun aineiston ja tilastoaineiston välillä tavoitteen kannalta olennaisissa indekseissä, 2) erilaiset kuviot mallin laskelmien arvojen ja alkuperäisen aineiston välillä, 3) hajontojen kuviot, 4) onko mallin reagointi järjestelmän muutoksiin järkevää ja 5) pysyvätkö muutokset tulonsiirroissa pysyvät järkevissä rajoissa? Muutoksia ei ole mahdollista verrata todelliseen aineistoon, koska sellaista ei ole olemassa, vaan vertailukohtana on simulointimallin laskema aineisto. Kuitenkin muutosten paras validisuusmitta on itse koe, empiirisen kokeen mielessä.

Menettelytavat eivät ole tulonsiirtojärjestelmän mallintamis-tiedeyhteisössä vielä mitenkään vakiintuneita tai lukkoon lyötyjä. Siksi tässä käytetään varsin yksinkertaisia menetelmiä, kuten jakaumakuviota, ja tulokset muodostavat yhtenäisen ja koherentin kuvan esitettyjen muutosten vaikutuksesta.

Mallin matemaattinen kuvaus on esitetty liitteessä 7.

7.3 SOMA-malli ja tieteellinen teoria

Teorian kannalta on olennaista, että selitettävänä on jokin tutkimuksen kohteena olevan alueen olennainen ilmiö ja selittäjinä ovat tähän ilmiöön vaikuttavat olennaiset tekijät. Selittäjiä ei saa olla liikaa, mutta ei myöskään liian vähän, juuri olennaisimmat ja vain ne. Usein halutaan esittää teoria puhtaassa muodossa, jolloin ilmiöön vaikuttavia muita tekijöitä vakioidaan, halutaan esimerkiksi nähdä, poikkeako teoria, jos se sovitetaan erikseen miehille ja naisille.

Jos varsinaisessa teoriassa selittäviä muuttujia on liikaa, niin osa niistä on turhia. Turhuus näkyy siinä, että ne eivät anna koko teorialle lisää selitysvoimaa. Turhat muuttujat voivat myös ”syödä” tärkeämpien muuttujien selitysvoimaa tehden niistä pahimmassa tapauksessa tilastollisesti merkityksettömiä ja aiheuttaen näille olennaisille selittäjille vaaran tulla poistetuksi mallista. Jos muuttujia on liian vähän, niin malli ei kykene tavoittamaan selitettävän ilmiön vaihtelua tai saavuttaa sen vain osittain. Edellisessä tapauksessa muuttujia täytyy poistaa tai yhdistellä keskenään, jälkimmäisessä tapauksessa muuttujia täytyy lisätä, jos se on mahdollista, tai luopua teorian esittämisestä.

SOMA-malli voidaan rinnastaa tieteelliseen teoriaan (hieman täsmällisemmin esitetty liitteessä 7). Rinnastusta voidaan perustella seuraavasti: SOMA-mallissa parametrit (PARA-muuttujat) ovat keskeisiä mallin muuttujia, niiden avulla voidaan vaikuttaa tulonsiirtojen ja verojen suuruuteen, ne ikään kuin selittävät tutkittavan tulonsiirron tai veron – tai köyhyyden. Jos esimerkiksi tieteellisen SOMA-teorian vasteena on köyhyysindeksin arvo, niin olennaista on selvittää, mitkä PARA-muuttujat ovat tämän vasteen kannalta keskeisiä ja mitkä epäolennaisia. Suoraan SOMA-mallista sitä emme näe, eikä sitä myöskään pystytä lukemaan lain tarkoituksesta käsin. Esimerkiksi toimeentulotuen tarkoitus on mahdollisesti ehkäistä köyhyyttä, mutta sitä emme tiedä, miten hyvin tämä toteutuu, ja lisäksi toimeentulotuki on laissa esitetty monen PARA-muuttujan avulla ja näillä voi kullakin olla köyhyyden kannalta oma vaikuttavuutensa. Tämä tutkimus on näiden vaikuttavuuksien ja olennaisuuksien etsimistä, löytämistä ja vaikutuksen esitystä sovellettuna todellista väestöä edustavaan otosaineistoon, siis Tulonjakoaineistoon.

Joka tapauksessa malli, jossa on 323⁴² selittävää muuttujaa, on liian laaja olakseen taloudellinen tieteellinen teoria. Tämän takia mallia pitäisi kehittää siihen suuntaan, että selittäjien määrää täytyy vähentää. SOMA-mallissa sinänsä voi olla paljonkin parametreja, sillä ne ovat tarpeellisia määriteltäessä ja esitettäessä lain logiikkaa, mutta kun sitä käytetään tieteellisellä tavalla, niin parametrien määrää on supistettava tavalla tai toisella. Yksi tapa supistaa on tarkastella vain osaa parametreista, ei kaikkia 323 parametria, jolloin muut vakioidaan tietylle tasolle eli tiettyyn lainsäädäntövuoteen. Funktiossa tarkasteltuna nämä parametrit saavat vakio-

42 Kaikista 717 parametrista vain 323 on sellaista, että parametria muuttamalla saadaan aikaan muutos käytettävissä olevan tulon kokonaissummassa vuoden 2003 Tulonjakoaineistolla ja mallilla laskiessa. Loput parametrit koskevat jotain toista lainsäädäntövuotta tai sitten aineisto on niin pieni, että kyseisen lainsäädännön muutoksen alueella ei ole yhtään havaintoa.

arvon. Toinen tapa supistaa parametrien määrää on yhdistää parametreja tavalla tai toisella. Näin on tehtykin luomalla esimerkiksi perusomavastuutaulujen käsittelyä varten yksi parametri (POVPR), jota muuttamalla muutetaan kaikkiaan noin 8 000 solua sisältävän taulukon (Asumistukiasetus 2005, 2§) jokaisen solun arvoa POVPR-parametrin antamalla prosenttiluvulla. Tämä voi olla karkea tapa muuttaa yleisen asumistuen omavastuun suuruutta, mutta antaa jonkinlaisen käsityksen tämä lainkohdan vaikutuksesta kotitalouksien tuloihin ja köyhyysen. Kukin kotitalous asettuu kuitenkin vain yhden taulukon solun muutoksille alttiiksi ja kotitalouksia voi olla solukohtaisesti hyvin vähän tai ei yhtään, sillä aineistossa on noin 10 000 kotitaloutta. Köyhyyden vähentämistavoite voi koskettaa vain osaa taulukkoa ja siinäkin eri soluilla voi olla erisuuruinen merkitys, mutta koska emme tunneta vaikutuksia, niin emme myöskään voi jakaa POVPR-parametria moneksi. Tämä esimerkki antaa kuvan siitä, millaisia muutoksia SOMA-mallin parametrirakenteeseen voisi tulevaisuudessa tehdä, jotta sitä voitaisiin käyttää entistä paremmin esimerkiksi asumistukijärjestelmän köyhyysanalyysissa. Tätä kautta päästään myös itse asumistukijärjestelmän eli lain muotoiluun täsmällisten tavoitteiden kannalta osuvammaksi.

Sekä politiikan teon että tulonsiirtojärjestelmän tutkimisen kannalta mallissa käytössä olevat parametrit ovat olennaisia. Tähän ei mallin rakentamisessa aina kiinnitetä huomiota, vaan lähtitavoitteena on kirjoittaa malli lainsäädännön logiikkaa noudattaen ja käyttäen lakiin kirjoitettuja parametreja – riippumatta siitä, onko näillä merkitystä väestön hyvinvoinnille. Esimerkiksi lasten kotihoidon tuessa vaikuttavat ns. kuntalisät, joiden suuruus riippuu kunnan harkinnasta. Malli voidaan siis kirjoittaa joko siten, että koko maassa noudatetaan yhtenäistä tulonsiirtojärjestelmää, tai siten, että siellä täällä tehdään kuntakohtaisia poikkeamia. Käytössä oleva aineisto mahdollistaa usein molemmat vaihtoehdot. Valinta vaikuttaa siihen, millaisia vaikutuksia voidaan arvioida.

Parametrit eivät ole ainut tekijä, joka SOMA-mallissa on olennaista, toisena ovat itse mallin rakenne ja laskusäännöt. Näitä ei ole parametrisoitu, vaikka näin voitaisiin osittain tehdä. Niiden muuttaminen tapahtuu ohjelmakoodia muuttamalla. Osittain voitaisiin parametrisoida tätä puolta. Esimerkiksi Pertti Honkanen ehdottaman eläketulovähennyksen ulottaminen kaikkiin verotettaviin sosiaalietuuksiin (Honkanen 2006b) voitaisiin toteuttaa dummy-parametrin avulla (eläketulovähennys kaikkiin sosiaalietuuksiin: on/off).

Lainsäädäntövuosi on yksi SOMA-mallissa käytetty tapa ohjata laskentaa noudattamaan juuri haluttuna vuonna voimassa olevaa lainsäädäntöä. Käytännössä käytämme tätä vain aineistovuoteen ja sitä uudempaan lainsäädäntöön. Tämän takia pystymme tekemään budjetin valmistelutyötä, jossa lainsäädäntöä vasta suunnitellaan. Sen sijaan suuntautuminen menneeseen lainsäädäntöön eli taaksepäin suuntautuva vertaileva tulonsiirtojärjestelmätutkimus on huteralla pohjalla. Mahdotonta tämä ei ole, sillä Anita Haataja on simuloinut vuosien 1991 ja 1994 perhetukia vuoden 2000 aineistolla eli siirtänyt vuosina 1991 ja 1994 voimassa ol-

leet perhetukijärjestelmät vuoteen 2000 käyttäen (muuntamaansa) vuoden 2000 aineistoon perustuvaa mallia (Haataja 2003a).

Tässä tutkimuksessa parametreja tarkastellaan yksittäisinä. Etsitään yksittäisten parametrien köyhyysvaikutuksia. Esimerkiksi verotuksessa on mahdollista luoda parametri, jolla muutetaan verotuksen progressiota laajasti; nyt progressio muuttuu yksittäisten veroparametrien, esimerkiksi tietyn veroprosentin kautta. Asumistuki on toinen suuria mahdollisuuksia sisältävä parametrialue.

SOMA-mallia tieteellisenä teorianana voi jatkuvasti parantaa, tehdä tarkemmaksi tutkimuskohteen näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tuloksista nähdään, miten hyvin sitä voidaan nykyisellään käyttää köyhyyden suhteen.

8 MENETELMÄT TUTKIMUKSEN EMPIIRISESSÄ OSASSA

Tässä tutkimuksessa köyhyys ymmärretään suhteellisena tuloköyhyytenä. Tulokäsité, jota käytetään, on kotitalouden käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohden. Kulutusyksikkömääritelmänä käytetään modifioitua OECD-skaalaa, jossa ensimmäinen aikuinen saa arvon 1, alle 14-vuotiaat 0.3 ja muut 0.5. Lisäksi on menetelmällisistä syistä määritelty alimmaksi vuosituloksi 1 €, joka annetaan kaikille tämän tulon alittaville kotitalouksille. Koska tulonsiirroilla ja verotuksella vaikutaan juuri kotitalouksien tuloihin, niin tämä tulomääritelmä on hyvin perusteltu.

Aiemmassa tutkimuksessa yhdeksi köyhyyden analyysin heikkoudeksi havaittiin mediaaniin perustuvan köyhyyden käsitteen (Sallila 2003). Heikkous on siinä, että mediaanituloon vaikuttaminen vaikuttaa myös suoraan köyhyyteen köyhyysrajan muuttumisen kautta. Tällöin köyhien määrä voi alentua pelkästään siitä syystä, että mediaanituloilla elävän kotitalouden tulot laskevat. Mediaanituloon vaikuttaminen ei voi olla köyhyyden vähentämisen keino (Ritakallio 2003, 39). Mediaaniin perustuva köyhyyskäsite ei sinänsä ole köyhyyden indeksinä heikko ja täysin hylättävä, vaan sen käyttäminen köyhyyden radikaalin vähentämisen keinojen etsimisessä voi olla huono. Tämän määritelmän kohdalla olennaista on valita mediaanin prosenttiosuus, joka rajaa kotitaloudet köyhiin ja ei-köyhiin. Nykyään tähän seikkaan ei kiinnitetä riittävästi huomiota, vaan valitaan joko 60 % tai 50 % ja perustellaan valintaa käytännöillä ja sopimuksilla (Atkinson, et al. 2002; Mitchell 1991). Mediaania vertailun pohjana käytetään myös siitä syystä, että keskiarvo vertailun pohjana on vielä ongelmallisempi. Tällöin keskiarvoon vaikuttavat aineistoon sattumalta tulleet, mutta perusjoukossa harvinaiset ääritapaukset, siis miljardöörit.

Tämän tutkimuksen takia täytyy löytää köyhyyden mittari, jota ei ole kiinnitetty mihinkään köyhien ulkopuolella olevan kotitalouden tuloihin ja siten siihen kotitalouteen vaikuttavaan lainsäädäntöön. Tässä otetaan käyttöön uusi köyhyysmittari, jolla ei ole köyhien ulkopuolella muuta kiintopistettä kuin kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen summa. Tämä kiintopiste tekee siitä täysin suhteellisen. Koko tutkimuksen ajan tavoitellaan sitä, että tämä kiintopiste ei muutu. Tällöin köyhyys muuttuu tätä uutta köyhyysmääritelmää käyttämällä vain köyhien saamien tulojen perusteella.

Tämän takia köyhyyden poistamisen ohjelma rakennetaan uuden köyhyyskäsitteen varaan. Ohjelman vaikutuksia analysoidaan kuitenkin perinteisellä eli mediaanituloon perustuvalla suhteellisella osuudella, jona käytetään 50:tä % ja 60:tä % mediaanista. Tulokset esitetään kuitenkin monella köyhyysmittarilla, jotta köyhyyden tutkimukselta vaadittava vertailuvaatimus tulisi täytettyä (Jännti 1994, 50). On

myös perusteltua esittää köyhyyden poisto-ohjelman köyhyysvaikutus myös niillä mittareilla, joita politiikan teossa käytetään.

8.1 CUPİ – köyhyyden käsite

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on löytää tulonsiirtojärjestelmästä osia, joihin vaikuttamalla köyhyyttä voidaan alentaa. Jos köyhyys määritellään esimerkiksi mediaanin avulla, niin voidaan joutua ongelmaan, että köyhyyttä alennetaan mediaanin alentamisen kautta. Voidaan löytää köyhyyttä alentavia tekijöitä, joiden köyhyyttä alentava vaikutus ei nosta köyhien tuloja. Välttääksemme tämän köyhyys on määriteltävä siten, että siinä ei tarvitse kiinnittää köyhyyttä missään mielessä sellaiseen kotitalouteen, joka ei ole köyhä. Käsitteen on kuitenkin oltava suhteellinen (Komiteamietintö 1971, 22–23). Olisi myös hyvä, jos se olisi sopu-soinnussa tasa-arvon vaatimuksen kanssa, mitä suhteellinen köyhyyskäsite yleensä onkin (Bradshaw 2001a, 5).

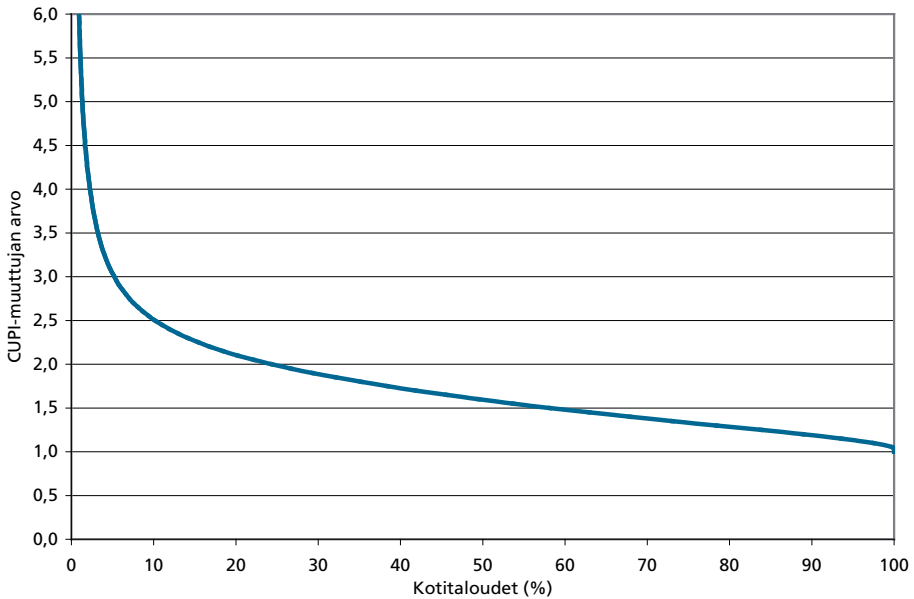
Köyhyys määritellään köyhien ja koko väestön kokonaistulojen keskiarvojen suhteena tai tarkemmin näihin kahteen ryhmään kuuluvien kotitalouksien ekvivalenttien tulojen keskiarvojen suhteena. Käytettävä köyhyysindikaattori on CUPİ (lyhenne sanoista cumulative poverty index); siinä (Sallila, et al. 2006):

- 1) Kotitaloudet järjestetään aluksi ekvivalentin tulon mukaan nousevaan järjestykseen ja
 - 2) sitten lasketaan muuttuja
- $$CUPİ(x) = E(y) / E(y | y \leq x), \text{ jossa } y = \text{kotitalouden ekvivalentti tulo}, y > 0, \text{ tässä } y \geq 1 \text{ €}.$$

Nimittäjän termi on aina pienempi kuin osoittajan, eli kaikkien kotitalouksien ekvivalentin tulon keskiarvo on aina suurempi kuin siitä köyhemmän osajoukon tulojen keskiarvo.

CUPİ-funktion kuvaaja on jatkuvasti laskeva ja saavuttaa minimiarvonsa 1 rikkaimman kotitalouden kohdalla. CUPİ-muuttujan arvo on sitä suurempi, mitä köyhempi kotitalous on. Muuttuja on myös universaali, eli se ei riipu tulojen yksiköstä ja täten on kansainvälisessä ja ajallisessa vertailussa suoraan käyttökelpoinen. CUPİ-muuttuja on lähellä Stephen Jenkinsin ja Peter Lambertin esittämää TIP⁴³-käyrää, tosin he käyttivät köyhyysrajaa perinteisessä mielessä (Jenkins ja Lambert 1997).

43 TIP tulee sanoista Three I's of Poverty, kolme I:tä tarkoittavat sanoja incidence, intensity ja inequality. Käyrä esittää köyhyysvajeen kumuloitumista, joka jaetaan köyhyysrajalla. "Näin TIP-käyrä on käytännöllinen köyhyyden vertailussa ajan, alueiden ja maiden kesken, sekä eri kokoonpanon omaavien väestöryhmien välillä." (Jenkins and Lambert, 1997, 317–318).



KUVIO 8.1 CUPÍ-muuttujan jakauma (kotitaloudet ekvivalentin tulon mukaisessa järjestyksessä, %)

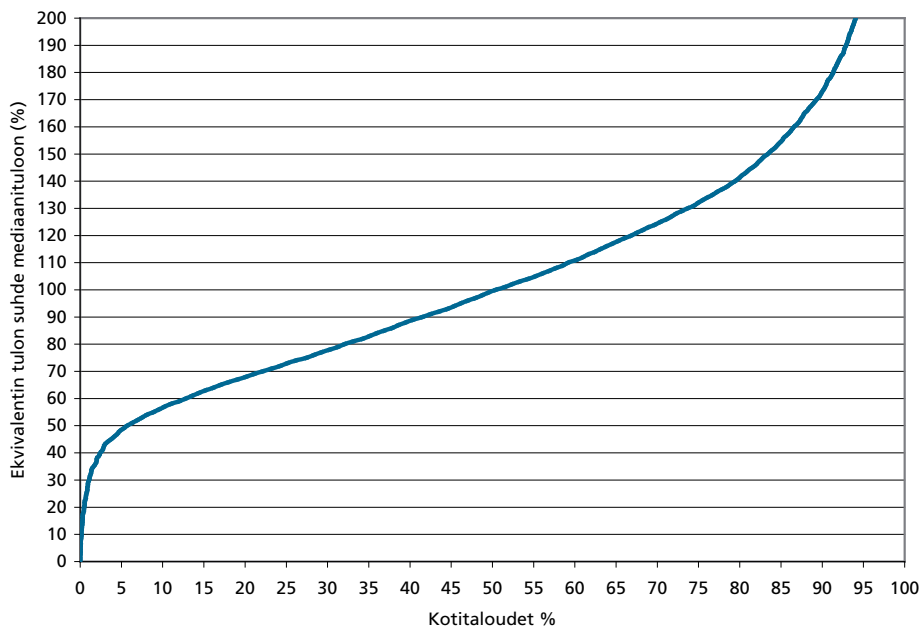
Lähde: Tulonjakoaineisto 2003.

Köyhyys määritellään suoraan CUPÍ:lla, eli köyhyysraja (z) määritellään siihen kohtaan tulojakaumaa, jossa $CUPÍ(z) = 2.5$. Arvo 2.5 on sopimuksenvarainen, mutta tässä päädyttiin käyttämään tätä arvoa tarkastelemalla funktion muotoa: käänne Suomen tulonjakoaineistossa eri vuosilta tapahtuu tuon pisteen kohdalla. Köyhyys määrityy täten yksinkertaisena köyhien tulojen ja kaikkien tulojen keskiarvojen suhteena ja tässä köyhät ovat vähintään 2.5-kertaa köyhempiä kuin kaikki kotitaloudet yhteensä. Lisäksi tulemme näkemään, että tämän arvon valinta vie köyhyysmittarin hyvin lähelle tunnettua Foster-Greer-Thorbecke (FGT)⁴⁴-köyhyysindeksiä, jonka he kehittivät vuonna 1984 Amartya Senin ja hänen indeksinsä jalanjäljessä (Foster, et al. 1984). FGT-indeksi on ollut viime vuosina paljon käytetty, mutta sitä ei tässä käytetä, koska sen määritelmään sisältyy edellä kritisoitu mediaaniin perustuva köyhyysraja. Rajan valinta saa oikeutuksensa lopullisten tulosten kautta, jos sitä käyttäen syntyy luonnollisia ja järkeviä köyhyyden poisto-ohjelmia. Tuloksia on tällöin syytä mitata usealla köyhyyden mittarilla ja varmuuden vuoksi myös eriarvoisuusmitalla, jotta voitaisiin havaita löydetyn juuri köyhyyden poisto-ohjelma, eikä eriarvoisuuden poisto-ohjelmaa.

Tästä lähtien viitataan termillä CUPÍ siihen väestöosuuteen, joka määrityy edellä annetulla tavalla. CUPÍ on köyhyysindeksi, mutta samalla se ilmaisee köyhien osuuden väestöstä. Tämä poikkeaa tavasta, jolla köyhyys tavallisesti määritel-

44 Luvussa *Käsitteiden määrittelyä* annetaan FGT-indeksin kaava.

lään, eli köyhyysraja määritellään ensin tavalla tai toisella ja sitten köyhyysaste ja köyhyysindeksit tätä rajaa käyttäen. CUPI:n käyttö siirtää köyhyyden käsitteen painopisteen köyhyyden rajalta sen keskipisteeseen. Raja on tulojakaumalla yleensä varsin häilyvä, pienet muutokset mediaanitulossa voivat johtaa suuriin muutoksiin köyhyydessä. Köyhyysasteen suuruus riippuu tulojakauman muodosta.



KUVIO 8.2 Ekvivalentin tulon suhde mediaanituloon (%)

Lähde: Tulonjakoaineisto 2003.

Perinteisen köyhyysrajan määrittäminen perustuu mediaanille, sitä esittää kuvio 8.2. Itse asiassa kyse on tulojakauma-funktion kertymäfunktioista ja tulojakauma-funktio on sen derivaatta. Ts. tämä derivaatta eli käyrän tangentin kulmakerroin on 60 prosentin yläpuolella lähes vakio, mentäessä tästä alaspäin kulmakerroin alkaa vääjäämättä kiihtyvästi nousta, kunnes tasoittuu 30 prosentin tuntumassa. Mitään kiinteää köyhyyspistettä ei ole, vaan se on liukuva ulottuen prosenttien 30 ja 55 väliin. Townsendilaista köyhyyspistettä, jossa tulot dramaattisesti vähenisivät, ei siis löydy, kuten ei löytänyt myöskään Matti Heikkilä Elinolotutkimuksen 1986 aineistosta (Heikkilä 1990, 144). Jos tällainen piste olisi, niin käyrässä täytyisi olla epäjatkuvuuskohta tai ainakin kulmakertoimen muutoksen täytyisi tapahtua hyvin lyhyen jakson aikana. Tämä empiirinen fakta puoltaisi sellaisia köyhyyden mittaareita, jotka eivät perustu kiinteään köyhyysrajaan, jonka alapuolella olevat ovat köyhiä ja yläpuolella eivät. CUPI on yksi tällainen mittari, jossa tietyn ehdon tähtyminen määrittää toiset köyhiksi ja toiset ei-köyhiksi. Myös ruokakorilla määri-

tetty köyhyysraja on rahaksi muutettuna eräs köyhyysraja, jonka alapuolella olevat ovat köyhiä ja muut eivät. CUPi:ssa kyse on kahden ryhmän (köyhät/koko väestö) tulossuhteesta.

CUPi-menetelmää voidaan pitää myös sumean logiikan sovelluksena. Se, mikä on sumeaa tai häilyvää, on köyhyysraja. Mitä kauemmaksi oikealle (kuviot 8.1) köyhien tulojen keskiarvosta mennään, sitä vähemmän ihmisten henkilökohtaiset tulot vaikuttavat CUPi-indeksiin arvoon. Vanha tapa määrittellä köyhyys lähtee köyhyysrajan asettamisesta eli väestön jakamisesta köyhiin ja ei-köyhiin. Tätä tapaa määrittellä köyhyys on kritisoitu subjektiivisuudesta, keinotekoisuudesta, sopimuksellisuudesta (Ravallion 1998; Ravallion ja Bidani 1994; Sen 1979). CUPi-menetelmässä köyhyysrajalla ei ole käsitteenä merkitystä, vaan olennaista köyhyydessä on köyhien köyhyyden syvyys, jota vanhassa käsitteistössä vastaa köyhyysvaje.

CUPi-indeksillä ja tulojen tasa-arvoisuutta mittaavalla Lorenz-käyrällä on suora funktionaalinen yhteys: $CUPi(z) = p/L(p)$, missä p on Lorenz-koodinaatiston x -akselilla sijaitseva piste ja $L(p)$ on Lorenz-funktion arvo pisteessä p , mikä on köyhien suhteellinen osuus väestöstä. Graafisesti köyhyys määräytyy Lorenz-koordinaatistossa origosta lähtevänä suorana, jonka kulmakerroin vakioituu köyhyyden kulmakertoimeksi. Kutakin CUPi-muuttujan arvoa vastaa yksiselitteisesti tietty kulmakerroin. Piste p määräytyy sinä kohtana, jossa Lorenz-käyrä ja tämä suora leikkaavat toisensa (Sallila, et al. 2004; Sallila, et al. 2006). CUPi-indeksillä köyhyysindeksillä on extensio, intensio ja eriarvoisuus dimensionsa Jenkinsin ja Lambertin TIP-indeksiin lailla.

Köyhyyden aleneminen tarkoittaa, että Lorenz-käyrä lähenee määritelmän mukaan diagonaalia. Täten köyhyyden laskeminen johtaa myös tasa-arvoisuuden lisääntymiseen. Toisessa tutkimuksessa, jossa vertailimme CUPi:n arvoja kansainvälisesti 24 eri maan LIS-aineistolla, saimme Gini-kertoimelle ja CUPi-indeksille korrelaation 0.97, joten pienet CUPi-indeksiin arvot esiintyvät maissa, joissa on myös pienet gini-indeksiin arvot ja päinvastoin. Sama tutkimus myös paljasti sen, että CUPi-indeksi ja mediaaniin perustuvat köyhyysmittarit ovat voimakkaassa yhteydessä keskenään, sillä CUPi-indeksiin korrelaatio 50 %:n köyhyysasteen kanssa oli 0.96 ja 60 %:n köyhyysasteen kanssa 0.91 näissä maissa (Sallila, et al. 2006). Tässä tulemme myös näkemään, että CUPi on nimenomaan köyhyysindeksi erotuksena tulojen tasaisuusindekseistä, kuten gini-, theil- tai atkinson-kertoimet.

CUPi-indeksi on suhteellisen köyhyyden mittari, joka ei perustu mediaanituloa saavan kotitalouden tuloihin, vaan suoraan köyhien omiin tuloihin. Tämä on köyhyysmittari, jonka arvo laskee ainoastaan, mikäli köyhien tulot nousevat (kun muut tekijät pysyvät vakiona). Mittari ei ole keinotekoinen⁴⁵, sillä sen mieli on tiet-

45 Esimerkiksi Sen-indeksi on järkevä, mutta keinotekoinen, sillä sen merkitystä on vaikea mieltää. Sen-indeksiin kaava on $Sen\text{-indeksi} = H/(1-I)G$, missä H =köyhyysaste, I =keskimääräinen köyhyysvaje suhteessa köyhyysrajaan ja G =köyhien Gini-kerroin. CUPi:n ehkä suurin teoreettinen ongelma on siinä, että se ei täytä kaikkia Amartya Senin köyhyysindeksiltä vaatimia aksioomia (focus, monotonisuus ja transfer) (Sen 1976), sillä köyhien välisissä tulonsiirroissa CUPi-indeksiin arvo ei muutu. Tässä sillä ei kuitenkaan ole käytännöllistä merkitystä, sillä tavoitteena on nostaa köyhät pois köyhyydestä, ei helpottaa toisten köyhien suhteellista asemaa toisten köyhien kustannuksella.

ty köyhien suhde muuhun väestöön, eli köyhien tulot ovat 2,5 kertaa pienemmät kuin kaikkien tulojen keskiarvo. Tällöin köyhiä tarkastellaan ryhmänä ja sitä on luontevampaa tarkastella keskiarvon kuin rikkaimmaksi köyhäksi vielä luokitettavan kotitalouden mukaan, minkä köyhyysrajaan perustuva köyhyyden määrittely tekee. Sen voi ajatella täyttävän myös Jonathan Bradshaw'n (2001a) viimeisenkin kriteerin, eli hyväksyttävyyden kriteerin. CUPi-käsitteen hyväksyttävyys köyhyyden indeksinä tulee mediaanituloon perustuvia köyhyyden käsitteitä helpomman ymmärrettävyyden takia.

Voimakkaamman puoltavan argumenttinsa CUPi-mittarin käyttö tulonsiirtojärjestelmää koskevassa tutkimuksessa saa siitä, että järjestelmän muutoksella pyritään suurehkojen ryhmien aseman parantamiseen. Ainahan osa tulonsiirroista menee ei-köyhille, esimerkiksi toimeentulotukea kotitaloudet saavat Tulonjakoaineiston (2003) mukaan alimmassa desiilissä keskimäärin 507,4 € vuodessa ja viidessä ylimmässä keskimäärin 12,8 € (95 %:n luottamusväli 6,2–16,1 €). Mallilla laskettuna tosin toimeentulotuki menee tätä voimakkaammin köyhille⁴⁶, sillä SOMA-malli ei ota nykymuodossaan huomioon tulojen epätasaista jakautumista vuoden ajalle, mikä näkyy tilastojen ja Tulonjakoaineiston luvuissa.

Käytännön tutkimustyössä CUPi:n käyttö on joustavaa, sillä jokaiselle kotitaloudelle on määritetty oma CUPi-muuttujan arvonsa. Köyhiksi määritellään tässä tutkimuksessa kaikki arvoa 2.5 suuremman CUPi-muuttujan arvon omaavat kotitaloudet. Tämä tekee köyhyyden ryhmittäisen tarkastelun helpoksi, verrattuna esimerkiksi sen lähisukulaiseen Foster-Greer-Thorbecke-indeksiin, joka pitää aina erikseen ryhmittäin määritellä.

8.2 Optimoinnista yleensä

Hyvinvointivaltiota ja sen lainsäädäntöä ei ole rakennettu minkään rationaalisen laskelman tuloksena, vaan se on muotoutunut vähitellen eturyhmien ja poliitikkojen tekemien sopimusten kautta (Väärälä 1998, 59). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei lakeja voitaisi muuttaa rationaalisten optimilaskelmien mukaisiksi. Tällöin lakijärjestelmään tulee lisää rationaalisuutta ja järkeä. Tämä tutkimus on sellaisen menetelmän etsimistä ja soveltamista käytännössä. Yksi tapa on optimoida tulonsiirtojärjestelmän köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Optimoinnin välineenä käytetään tulonsiirtojärjestelmän simulointimallia.

Funktion muotoon saatettu simulointimalli voidaan periaatteessa optimoida optimointimenetelmien avulla (April, et al. 2004; Juhola 2005, luku 8; Kaleva 2002; Ruohonen 2000, 34–9; Silvennoinen 2004). Optimointi on tarkoituksenmukaista suorittaa sosiaaliturva- ja veropolitiikan tavoitteiden suhteen. Näin tehdään tämän tutkimuksen empiirisessä osassa.

46 Luvussa Käsitteet/Toimeentulotuki kuvataan mallin toimeentulotukikäsitteen ja todellisen toimeentulotuen käsitteen eroja ja syitä näihin eroihin.

Optimointitehtävän looginen rakenne on seuraava:

- Etsitään tietyn funktion minimiarvoa. Tässä tutkimuksessa kyseinen funktio on köyhyysfunktio, jonka tulos on yksiselitteinen köyhyysindeksin luku, esimerkiksi väestön köyhyysaste. Funktion muuttujina ovat parametrit, joita tässä tutkimuksessa on ennen rajoitteiden asettamista noin 500. SOMA-malli tuottaa jokaiselle kotitaloudelle tietyn käytettävissä olevan tulon. Sen jakaumasta päätellään, kuinka paljon köyhiä on kaikkiaan tai mikä on köyhyysindeksin arvo kullakin parametrin arvolla.
- Optimointitehtävä suoritetaan yleensä tietyillä ehdoilla tai sitten täysin vapaana niistä. Kyse voi olla poliittisesti asetetusta rajoitteesta, kuten kustannuksille asetettava katto tai se, että veroja ei saa nostaa. Voidaan rajoittua pelkästään työttömiin jne.
- Rajoitteiksi voidaan ottaa tiettyjä eri parametrien reunaehtoja. Esimerkiksi toimeentulotuen normit voidaan rajoittaa niin alhaisiksi, että ne eivät ylitä köyhyysrajaa, alinta työttömyyspäivärahaa tai minimipalkkaa. Esimerkiksi lainsäädännössä parametrien välillä on tiettyjä suhteita: kansaneläkeindeksin nousu johtaa kansaneläkkeen ja esimerkiksi toimeentulotuen normien nousuun. SOMA-malliin tällaisia vaikutuksia ei ole viety, eli minkään parametrin muutos ei johda automaattisesti toisen parametrin muuttumiseen. Poikkeuksen tekee valtion tuloverotaulukko, jossa vero kullakin rajalla lasketaan aina uudelleen, tällöin muuttamalla esimerkiksi yhtä veroprosenttia kaikki muut siitä riippuvat parametrit muuttuvat ja verotaulukko säilyttää sisäisesti loogisen rakenteensa. Myös asumistuessa muut peruskorjausvuosiluokkien rajat tehtiin riippuviksi ensimmäisen luokan rajasta, jota ainoastaan muutettiin.
- Koska on oletettavaa, että köyhyyden minimoimiseksi on lisättävä tulonsiirtoja köyhille, niin tämä on taloudellisen tasapaino-rajoitteen takia rahoitettava lisäämällä verotusta tai vähennettävä muita tulonsiirtoja, jotka eivät pääsääntöisesti vähennä köyhyyttä. Tästä tulee toinen optimointitehtävä, edelliselle alisteinen, jossa yritetään minimoida tulojen eriarvoisuutta suuntaamalla verotusta ja tulonsiirtoja siten, että eriarvoisuus laskee. Tässä otetaan käyttöön eriarvoisuuden mittana gini-indeksi. Ginin käyttö perustuu siihen, että se on yleisesti käytetty ja sen muutokset eivät ole suuria⁴⁷. Jokaisen parametrin kohdalla on valittava, kumman tavoitefunktion alueelle se kuuluu. Tässä tutkimuksessa tämä valinta tehdään empiirisen analyysin kautta, josta myöhemmin luvussa Optimoinnin toteutus.
- Optimointitehtävän erikoisuus on tässä myös siinä, että ei etsitä tiettyä minimipistettä, vaan pikemminkin tietty optimiura, jota kulkemalla köyhyys vähennee askel askeleelta mahdollisimman paljon. Tällainen tehtävän asettelu ottaa myös politiikan realiteetit huomioon, sillä tulonjaon järjestelmät eivät ole syntyneet hetkessä, ja on syytä odottaa, että ne myös muuttuvat pienin askelein. Toisin sanoen ratkaisuun on järkevää sisällyttää mahdollisuus pieniin as-

⁴⁷ Ginin käyttö CUPIn kanssa voi tuoda lisähyötyä funktionaalisen yhteytensä kautta, mutta sitä ei tutkittu.

keliin. Optimimenetelmien kirjallisuudesta ei löydy tähän tehtävään sopivaa mallia⁴⁸.

- Tässä tutkimuksessa sovelletaan menetelmää, jossa tehokkuus on mahdollisimman suuri, eli edetään voimakkaasti suuntaan, jossa köyhyyden aleneminen on voimakkainta. Kaikki muutokset köyhyyden vähenemisen suuntaan edellyttävät ohjelman rahoitusta. Tässä ongelmaksi tulee rahoitus, joka ratkaistaan optimoinnin jokaisessa vaiheessa pääoptimit tehtävän ratkaisun edetessä. Rahoituksen etsiminen noudattaa myös optimi-menetelmää, jolloin taivoite on tulojen eriarvoisuuden lasku, jota mitataan gini-kertoimella.

Käytännön tutkimustehtävän kannalta optimiratkaisua etsittäessä on otettava huomioon myös ratkaisuun pääsyyn kuluva aika⁴⁹; se ei saa olla kovin suuri. Näitä käsitellään konkreettisesti luvussa *Optimoinnin toteutus*.

Myös aineiston satunnaisuus liittyy ongelman asetteluun. On mahdollista, että käsillä oleva aineisto synnyttää ratkaisuja, jotka ovat harvinaisia perusjoukossa. Tämä johtuu siitä, että sattumalta tietty kotitalous on päässyt aineistoon ja kotitalouksien ominaisuudet osallistuvat ratkaisun etsimiseen. Tämä voidaan ottaa huomioon ratkaisua etsittäessä esimerkiksi siten, että muutoksen täytyy koskea tiettyä minimimäärää kotitalouksia, ennen kuin se hyväksytään kelvollisten ratkaisujen joukkoon. Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa sitä, että jos köyhien kotitalouksien lukumäärä ei laske prosessin kuluessa tiettyä lukumäärää enempää, niin prosessi päätetään. Tässä käytetään kuitenkin suhteellisen muutoksen suuruutta kriteerinä, mikä voi tarkoittaa hyvinkin pientä kotitalouksien lukumäärää siinä vaiheessa, jossa köyhyys on jo pientä.

48 Yleensä optimiteorian kehittäminen tapahtuu paljolti soveltavan tutkimuksen kautta, jolloin etsitään sopivia menetelmiä ratkaista tietty ongelma. Suomessa optimointia opetetaan ja tutkitaan ainakin Teknillinen korkeakoulun systeemianalyysin laboratoriossa, Turun Tietotekniikan tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (TUCS), Tampereen yliopiston tutkimuskeskus Alfassa, Jyväskylän yliopiston matematiikan laitoksen optimointiryhmässä ja eri kaupakorkeakouluissa, mutta näissä ei ole tutkittu tulonsiirtojen ja verotusten optimointia. Tuottavuuden tutkiminen ja kehittäminen ovat eräänlaista optimointia ja sitä harrastetaan jo laajemmin, esimerkiksi Stakesissa. Miika Linnan ja Unto Häkkisen (Linna ja Häkkinen 1999) tutkimuksessa käytetään DEA-analyysia (DEA = Data Envelopment Analysis), joka peruslogiikka on yleisen optimiteorian kaltainen (Coelli 1996; Cooper et al. 2004; Kirjavainen ja Loikkanen 1993, 15–18; Martikainen 1993; Syrjänen 1998; Thanassoulis 2001; Vakkuri 1998). Rinnastus tuottavuuteen perustuu ajatukseen, että parametrit voidaan ymmärtää panoksina, jotka johtavat tiettyihin kustannuksiin, ja köyhyys on tuotoksena. Mutta DEA-malli palautuu yleiseen optimiratkaisujen haun teoriaan, ja niin muodoin DEA-ohjelmien käyttö edellyttää samojen ongelmien, etenkin ratkaisun ehtoihin liittyvien ongelmien ratkaisemista.

Optimointi on yleinen menetelmä monilla elämän alueilla, ja tämä tarve on tuottanut lukuisia tietokoneohjelmia tähän tarpeeseen. DEA-ohjelmat ovat yksi suuntaus, toinen on MISER3-ohjelma, jota ovat käyttäneet taloustieteessä George Akerlöf, Ritva Immonen, Ravi Kanbur, Michael Keen ja Matti Tuomola. He tutkivat universaalien ja tarveharkintaisten tulonsiirtojen optimaalista kombinaatiota (Akerlöf 1978; Immonen et al. 1998, 179; Jennings et al. 1997). Optimoitavana on jokin (usein utilitaarinen) sosiaalinen hyvinvointifunktio (social welfare function), jonka sisällöstä ja rajoitusehdoista riippuu se, millaiseksi suhde näiden tulonsiirtojen muotojen välille syntyy optimointiongelman ratkaisussa. Tämä tutkimus antaa tälle – pääasiassa taloustieteelliselle – keskustelulle uuden vertailukohdan, niin tuloksiltaan kuin metodiltaan.

49 Tätä tutkimusta tehtäessä käytössä oli tietokone, jonka keskusmuisti on 1024M ja prosessorin nopeus 2410Mhz, SOMA-mallin ajaminen täydellisenä – eli Tulonjakoaineistossa oleville kaikille kotitalouksille (n. 10 000) kaikki tulonsiirrot, verotus ja tulosten yhdistäminen – kestää noin 57 sekuntia. Tämä asettaa suurimman rajoitteen optimiratkaisua etsittäessä. Käytännössä jouduttiin tekemään varsin suurisuuntaista karsintaa rajatessa mahdollisia ratkaisuja.

Optimoitaessa systeemiä täytyy tavalla tai toisella arvioida löydetyn ratkaisun kelpoisuus. Optimointimenetelmä voi sinänsä sisältää mahdollisuuden virheeseen, esimerkiksi juuttumisen johonkin väärään uraan. Tässä tämä voi tarkoittaa sitä, että jokin parametri vie minimiin, mutta jokin muukin polku voisi viedä sinne. Valittu köyhyysindeksi tai eriarvoisuusindeksi vaikuttaa ratkaisun laatuun, mutta miten paljon? Toinen teoreettinen mahdollisuus on paikallinen (lokaalinen) minimi⁵⁰, eli iteraation lopetuskriteerit täyttyvät tasolla, joka ei ole absoluuttinen eli paras minimi. Myös käytetty empiirinen aineisto vaikuttaa tulokseen, mutta miten paljon? SOMA-malli on erityisesti olemassa olevaa lainsäädäntöä simuloiva ohjelma, ei tiettyä aineistoa simuloiva ohjelma. Aineistossa voi tiettyä vuotena olla vain vähän tapauksia tietyn lainkohdan vaikutusalueella ja siksi kyseinen lainkohda voi näyttäytyä satunnaiselta tuloksissa ja siksi ei ehkä pääse mukaan köyhyyden vähentämiseen tähtäävään ohjelmaan. Ja toisena vuotena tapauksia voi olla enemmän ja siksi siitä tulee tällaisen ohjelman osa. Nämä ovat kuitenkin optimointitutkimuksen empiirisiä piirteitä, joiden ainutlaatuisuus ja merkitys paljastuvat vasta käytännössä.

Yksi SOMA-mallin heikkous on siinä, että se on sidottu aineistoon. Esimerkiksi tässä tehtyä ajoa ei voi suorittaa jonkin toisen vuoden kuin vuoden 2003 Tulonjakoaineistolla, ts. emme voi ottaa mallia ja parametreja vuodelta 2003 ja aineistoa vuodelta 2002. Tämä johtuu siitä, että muutoksia on tehty sekä malliin että aineistoon. Käyttämällä eri vuosien aineistoja olisi voitu testata tulosten aineistokohtaista herkkyyttä. Parametrien siirtely ajassa on joustavampaa, mutta aineistovuosi ja mallivuosi ovat melko kiinteästi sidoksissa toisiinsa.

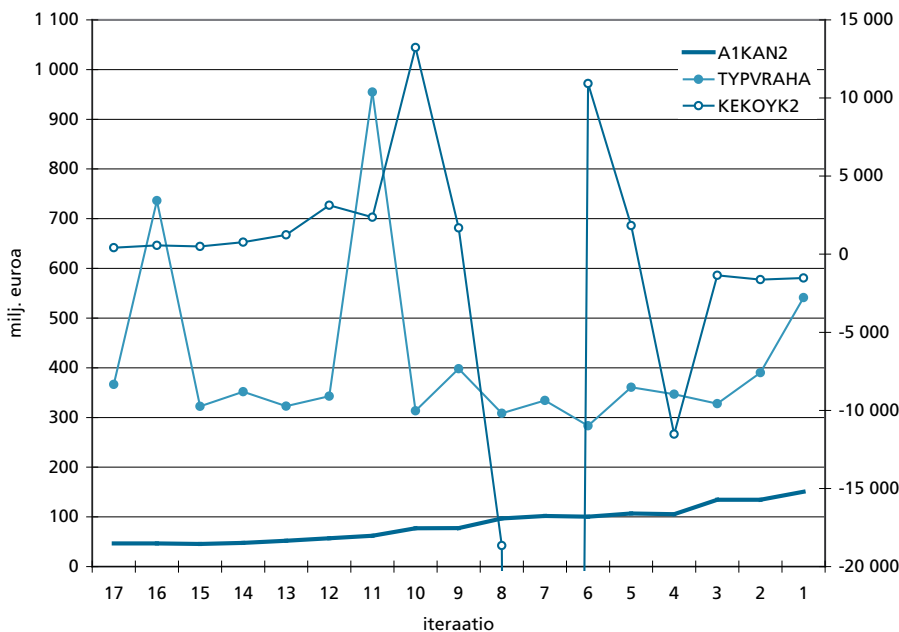
Optimoinnin tuloksen pysyvyyttä arvioidaan itse menetelmästä käsin. Muuttamalla hieman menetelmää katsotaan sen vaikutuksia tulokseen. Yksinkertainen vaihtoehto on lähteä optimoimaan etenemisnopeutta hidastamalla eli askelta lyhentämällä. Tämä vaatii myös lopetusehdon muuttamista, sillä lyhyemmällä askeleella päästään hitaammin tulokseen, eli köyhyys laskee hitaammin.

Kuvioon 8.3 on piirretty kolmen parametrin parannusten rajakustannukset⁵¹. Parametrit ovat toimeentulotuki yksinäiselle aikuiselle II kuntaryhmässä, työttömyyspäiväraha ja yksinäisen henkilön kansaneläke II kuntaryhmässä (toimeentulotuki ja työttömyyspäiväraha vasen asteikko ja kansaneläke oikea). Iteraatiovaihe 16 tarkoittaa tässä kuviossa vuoden 2003 lainsäädännön mukaista normia ja siitä oikealle aina suhteellista normin parannusta (iteraatiovälin normin parannus on aina 3 prosenttiyksikköä). Iterointivaiheen 17 rajakustannus on laskettu iteraatiovaiheen 16 avulla eli parametrin laissa olevan normin kautta. Työttömyyspäiväraha näyttää analyysin mukaan olevan vuotokohdassa, jossa rajakustannus on korkea. Kuitenkin asiaa lähemmin tarkastellessa osoittautui, että rajakustannuksen vaihtelu johtuu parametrin muutoksen pienuudesta eikä kustannusten äkillisestä nou-

⁵⁰ Ks. luku *Käsitteiden määritelmiä*.

⁵¹ Rajakustannuksia laskettaessa ei ole huomioitu muuttuvien kustannusten maksamista eli verotuksen muutosta. Kustannukset on laskettu SOMA-mallilla muuttaen ainoastaan yhtä parametria kerrallaan kolme prosenttia.

susta. Sekä köyhyys että kustannukset ovat iteraatiovaiheissa 15–17 varsin tasaisessa muutoksessa eikä eroa muista iteraatiovaiheista. Tämän takia rajakustannukset olisi syytä laskea toisin, esimerkiksi liukuvia keskiarvoja käyttäen tai lineaarisella mallilla tai tehdä suurempia muutoksia itse parametreihin. Tietysti myös itse hyötymuuttuja (CUPI) voi olla huono, sillä siinä myös ei-köyhien tulojen muutokset vaikuttavat sen arvoon. Mikäli tulonsiirrosta aiheutuvia tuloja saavat sekä köyhät että ei-köyhät, niin näiden suhde ratkaisee CUPI-indeksin arvon. Jos samalla vähennetään joidenkin ei-köyhien tuloja esimerkiksi veroja nostamalla, niin tätä heittelyä ei tapahdu. Parempi kuva rajakustannuksista voitaisiin ehkä saada kiinnittämällä köyhyysraja ja käyttämällä FGT-indeksiä⁵².



KUVIO 8.3 Rajakustannus (milj. euroa/CUPI-yksikkö) toimeentulotuessa (A1KAN2, vasen skaala), työttömyyspäivärahassa (TYPVRAHA, vasen skaala) ja yksinäisen kansaneläkkeessä (KEKOYK2, oikea skaala), iteraatiovaihe 16 on vuoden 2003 normi

Tämän rajakustannuskuvion perusteella voi päätellä, että sijoittaminen toimeentulotukeen maksaa vähiten suhteessa hyötyyn eli CUPI-indeksin alenemaan. Työttömyyspäivärahan korotus on toiseksi tehokkainta ja kansaneläkkeen korotus tuottaa (oikea asteikko) heikoimman hyödyn. Eräillä arvoilla se tuottaa jopa haitallisen vaikutuksen (negatiivinen vaikutus), mikä johtuu köyhyiden paikallisesta kasvusta normin noustessa II kuntaryhmässä. Yksinäisen kansaneläkkeen korotus menee tuolloin enemmän ei-köyhille kuin köyhille.

52 Ks. FGT:n määrittely luvusta *Käsitteiden määrittely*.

Kuviossa 8.3 esitetyt simulointimallilla aikaansaadut luvut eivät perustu vielä optimointiin. Nyt on kyse vasta optimointitehtävän määrittelyn vaihtoehtojen hakemisesta. Luvut perustuvat yksittäisten parametrien vaikutusta analysoivaan tietokantaan, josta kerrotaan lähemmin seuraavassa luvussa ja luvussa *Optimoinnin toteutus*.

Edellisen perusteella hylkäsin tämän lähestymistavan ja valitsin yksinkertaisemman, joka perustuu normin samansuuruisen suhteellisen muutoksen välittömään köyhyysvaikutukseen. Myös rajakustannusten laskemisen ongelmat nousisivat esiin – etenkin kun niitä täytyisi laskea optimointiprosessin kuluessa.

Muutoksen synnyttämät kustannukset arvioidaan aina tämän päätöksenteon jälkeen.

Edellisestä kuviosta voi oppia myös sen, että optimointia on järkevä yrittää yksittäisinä parametrien muutoksina, jolloin köyhyysvaikutus suoraan vaikuttaa siihen, mikä parametri otetaan seuraavaksi käyttöön. Näin tehden paikalliset poikkeamat väistyvät tehokkaimpien muutosten tieltä. Mutta kuten sanottu optimointia voidaan harjoittaa hyvin monilla tavoilla: sitä voidaan kohdentaa väestöryhmiin, esimerkiksi lapsiköyhyyden vähentämiseen, painottaa joitain tulonsiirtoja, käyttää hyväksi erilaisia muutosindeksejä jne.

Etenkin taloustieteessä on harrastettu paljonkin verotuksen ja tulonsiirtojen optimointia ja siihen liittyvää teorian kehittämistä. Niitä hallitsee teoreettisten järjestelmien luominen, ja optimointi suoritetaan näiden teoreettisten järjestelmien suhteen (Akerlof 1978; Fair 1971; Immonen, et al. 1998; Kanbur, et al. 1994; Mirrlees 1971). Reaalisten verotus- ja tulonsiirtojärjestelmien optimointia näissä tutkimuksissa ei ole. Tämä on selvä haitta tämän tutkimuksen kannalta, sillä näissä tutkimuksissa tehdyt yksinkertaistukset järjestelmän suhteen tekevät optimointitehtävän huomattavasti helpommaksi ratkaista. Tosin hyvin valituilla yksinkertaisuuksilla voidaan tutkia esimerkin lailla järjestelmän optimaalisuutta tietyn hyödyn suhteen. Sinänsä hyödyt voivat tarkoittaa esimerkiksi köyhyyden ja eriarvoisuuden vähenemistä, joten tavoitteet voivat ovat samoja kuin tässäkin tutkimuksessa.

8.3 Optimoinnissa käytetyn SOMA-mallin perusoletukset

Tässä tutkimuksessa käytetään Kelan, Stakesin ja STM:n ylläpitämää SOMA-mallia. Lainsäädäntövuosi ja aineistovuosi ovat 2003. Empiirisenä pohja-aineistona on vuoden 2003 Tulonjakoaaineisto. Tärkeä oletus on, että mallia käytetään mahdollisimman kattavasti kaikissa tutkimuksen vaiheissa eli että kaikki mallilla laskettavissa oleva myös lasketaan. Tällöin tulonsiirtojen vaikutus toisiin tulonsiirtoihin saadaan esiin. Tässä tutkimusongelmana on koko tulonsiirto- ja verotusjärjestelmä ja

siksi se lasketaan mahdollisimman laajasti. Täten kaikki näistä järjestelmistä riippuvat tulokset on luettava mallin aikaansaannoksina.

Keskeisin tulokäsite on käytettävissä olevat tulot, ja se lasketaan siis mallin laskemista tulonsiirroista ja veroista; tuotannontekijätulot ja työeläkkeet on otettu suoraan Tulonjakoaineistosta. Opintolainaa ei sisällytetä käytettävissä olevaan tuloon⁵³. Tulonjakoaineistossa olevaa laskennallista asuntotuloa käytetään sen laskennassa. Tällä halutaan välttää asumismenojen vaikutusten analyysi, joka usein köyhyysanalyysieihin sisällytetään (Ritakallio 1994b; Sutherland, et al. 2003). Laskennallinen asuntotulo tarkoittaa kotitalouden saamaa etua omistusasumisesta verrattuna vuokralla asuvaan; köyhyysanalyysissä tällä pyritään saamaan kotitaloudet asumisen suhteen ikään kuin samalle viivalle. Asuntotulo lasketaan vasta mallin simuloinnin jälkeen, eli se ei vaikuta itse mallin laskentaan.

8.4 Optimoinnin toteutus

Optimaalisesti köyhyyttä poistavaa tulonsiirtojärjestelmää lähdetään etsimään tulonsiirtoja ja verotusta määrittävän mallin parametrien joukosta; niitä on kaikkiaan 322⁵⁴. Kaikki parametrit eivät vaikuta köyhyyteen ja sen poistamisen rahoitukseen, mutta jos ajatellaan lopulta löydettävän esimerkiksi 60 parametria, jotka niin tekevät, niin periaatteessa on olemassa

$$\binom{322}{60} = 1.00 \cdot 10^{66}$$

eri parametrien yhdistelmää, sillä emme tiedä, mitkä 60 ovat käyttökelpoisia. Lisäksi kutakin parametria pitää testata monella arvolla, jotta vaikutus tulee kyllin monipuolisesti esiin. Tässä tutkimuksessa käytetään 31:tä arvoa laskettaessa analyysin lähtökohtana olevan tietokannan yksittäisten parametrien vaikutuksia. Kaikkien edellä mainittujen kombinaatioiden käyttäminen jokaisen 60 parametrin kohdalla 31-kertaisena tarkoittaa SOMA-mallin ajojen määrää, joka on $1.37 \cdot 10^{69}$ ajoa, joista kukin kestäisi noin yhden minuutin eli aikaa kuluisi yhteensä $3.55 \cdot 10^{63}$ vuotta. Jotain on siis tehtävä asian helpottamiseksi.

Virpi Kosunen ja Seppo Sallila (1998) ovat tehneet tällaisen ristikkäisajon muutamien parametrin suhteen, mikä osoittaa menetelmän mahdollisuuden. He pystyivät tuolloin esittämään simuloinnin tuloksen muutamissa väestöryhmissä regressioyhtälön avulla, jossa riippumattomina muuttujina oli seitsemän parametria.

⁵³ Myös monia muita tuloja/menoja olisi voitu huomioida käytettävissä olevaa tuloa laskettaessa, kuten sairaudesta johtuvat menot. Esimerkiksi opintolaina huomioidaan toimeentulotuessa opiskelijan tulona, mutta menoista vain verot, tulonhankkimismenot ja asumismenot lain määrittämältä osin ovat vähennyskelpoisia.

⁵⁴ Alun perin parametreja oli 522, mutta näistä noin 200 on sellaisia, että niiden muutos ei aiheuta muutosta vuoden 2003 mallilla ajettaessa kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevan tulon summaan, siksi ne pudotetaan heti jatkoanalyysistä pois.

Tässä tutkimuksessa otetaan menetelmäksi matemaattinen optimointi, jossa haetaan ratkaisu iteratiivisen menetelmän avulla⁵⁵. Ennen varsinaisen optimointiohjelman käyttöä parametreja analysoidaan yksittäin, jotta löytäisimme parametrien joukosta ylipäättään köyhyyttä poistavat ja poistamista rahoittavat parametrit. Tehtävän kannalta turhat parametrit pyritään karsimaan pois mahdollisemman rankalla kädellä. Karsinnassa noudatettiin seuraavaa järjestystä:

- 1) Aluksi poistettiin parametrien joukosta ne, jotka eivät vaikuta vuoden 2003 Tulonjakoaineistossa tai eivät ole vuonna 2003 voimassa olevan lain mukaisia parametreja. Tämä toteutettiin ajamalla malli jokaisella parametrilla kahdella eri arvolla, ja jos käytettävissä olevan tulon kokonaissummassa ei syntynyt eroa, niin oletettiin kyseisen parametrin kuuluvan vaikuttamattomien luokkaan näiden edellä mainittujen syiden takia. Näin saatiin parametrien lukumäärän putoamaan 522:sta 322:een.
- 2) Simuloitiin SOMA-mallilla yhtä parametria kerrallaan 31 arvolla, jotka sijoittuivat lainsäädännössä olevan arvon molemmiin puoliin kolmen prosentin muutosten erottaessa ne toisistaan, 15 molemmalle puolelle ja keskimäinen voimassa olevalla arvolla. Parametreja käsiteltiin tässä 322 kappaletta. Tämä edellytti 9 928 ajoa, johon kului noin viikko.
- 3) Jokaisella simulointikerralla laskettiin tärkeitä köyhyys- ja tasa-arvomittareiden arvoja (CUPI-indeksi, atkinson indeksi ($e = 0.5$ ja 1.0), variaatiokertoimen neliö, desiilirajojen 80 ja 20 suhde, desiilirajojen 90 ja 10 suhde, gini-kerroin, tulon keskiarvo, tulon mediaani, theil-kerroin ja 50 %:iin ja 60 %:iin mediaanista perustuvat köyhyysasteet ja vajeet sekä 50 %:iin ja 60 %:iin keskiarvosta perustuvat köyhyysasteet). Myös eri parametrien muutoksista aiheutuvat muutokset eri tulonsiirtojen ja verojen kokonaissummissa sekä käytettävissä olevan tulon summa kerättiin jokaisen ajokerran päätteeksi, nämä tiedot mahdollistavat kustannusten seurannan. Täten jokaista parametria kohden tuli 31 kyseisten aggregaattimuuttujien arvoa. Tässä syntyy arvokas tietokanta, jossa näiden 322 lainkohdan köyhyys- ja tulonjakovaikutukset on analysoitu yhtenäisellä tavalla. Tietokantaa voi käyttää jo sinänsä tietolähteenä lakeja suunnitellessa⁵⁶. Sen heikkoutena on kunkin parametrin muutoksen riippumattomuus toisten parametrien muutoksesta, sillä muut parametrit ovat aina laskentavuoden mukaan määräytyneitä.
- 4) Tietokantaan lasketaan parametrien muutoksen vaikutusta mittaavia muutujia. Ensiksi parametrit täytyy saada vertailukelpoisiksi keskenään. Sitä varten tehtiin standardimuuttuja jakamalla parametrin arvo laissa vuonna 2003 olevalla arvolla, mikäli se ei ole nolla, ja saatu tulos kerrottiin 100:lla. Mikäli se on nolla, niin parametrin arvoon lisättiin luku 100. Sitten laskettiin regressiomallin avulla parametrin vaikutusta kuvaava kulmakerroin jokaisen para-

⁵⁵ Menetelmä on lähellä tiedonlouhinnan käsitettä (Juhola 2005).

⁵⁶ Stakesissa tehdään joka vuosi, SOMA-mallin uuteen Tulonjakoaineiston versioon sovitetun päivityksen päätyttyä, tällainen tietokanta, jota käytetään erilaisissa tulonsiirtojärjestelmän vaikutusta analysoiduissa tutkimuksissa.

- metrin kohdalla erikseen, vasteena olivat CUPi-, GINI- ja KTU (käytettävissä olevat tulot) -muuttujat. Näin saatiin tietää kunkin parametrin soveltuvuus ja tehokkuus jäljempänä mainittuihin tehtäviin.
- 5) Edellisen tiedoston avulla jatkettiin parametrin karsintaa ja ryhmiteltiin ne köyhyyttä poistaviin ja poisto-ohjelman rahoittaviin parametreihin. Lisäksi poistettiin toimeentulotuen lasten ikärajoja koskeva parametri. Ne vakioitiin olemassa olevaan arvoonsa.
 - 6) Ensiksi tehtiin köyhyyttä poistavien parametrin tiedosto $[P_1, P_2 \dots P_n]$. Tässä poistettiin kaikki parametrit, jotka eivät kasvata käytettävissä olevan tulon arvoa silloin, kun ne laskevat köyhyyttä (tai päinvastoin). Tämä toimenpide poistaa sellaisen verotuslainsäädännön muutosmahdollisuudet, joissa alennetaan köyhyyttä tulojen keskiarvoon vaikuttamalla. Jäljelle jäävät parametrit, jotka tuovat köyhille rahaa. Näin poistettiin mahdollisuus köyhyysrajaa manipuloidulla saada aikaan köyhyden laskua. Lisäksi poistettiin sellaiset parametrit, joiden standardoidun muuttujan (regressiomalli: $CUPi = \text{stdarvo eli parametrin arvo standardoituna}$) itseisarvon kerroin on < 0.001 , eli parametrit, joiden köyhyysvaikutus on olematon.
 - 7) Lopulta hävitettiin parametreittain kaikki muut tietueet paitsi vuoden 2003 lainsäädännön mukaiset.
 - 8) Köyhyyttä vähentävät parametrit on siis nyt valittu.
 - 9) Toiseksi tehtiin köyhydenpoisto-ohjelmaa rahoittava parametritiedosto $[R_1, R_2 \dots R_s]$. Siinä poistettiin edellä olevaan tapaan sellaiset parametrit, jotka eivät vähennä KTU:n arvoa samalla, kun ne vähentävät GINI-kertoimen arvoa (tai päinvastoin); tämä takaa sen, että rahoitusohjelma samalla alentaa eriarvoisuutta. Nyt otettiin mukaan vain muuttujat, joiden muutos oli johdonmukaista edellä olevaan tapaan. Lopulta jätin tähänkin tiedostoon yhden tietueen kullekin valikoituneelle parametrille.
 - 10) Nyt on olemassa kaksi parametritiedostoa $[P_1, P_2 \dots P_n]$ ja $[R_1, R_2 \dots R_s]$, jotka muodostavat varsinaisen tulonsiirtojärjestelmän optimoinnin lähtökohdan. Parametrit vastaavat vuoden 2003 lainsäädäntöä. Nämä tiedostot ovat lähtökohta ja siksi ne merkitään seuraavasti: $\Omega_0 = [P_1, P_2 \dots P_n]$ ja $\mathfrak{R}_0 = [R_1, R_2 \dots R_s]$. Joukon alaindeksi viittaa iterointisilmukan kierrokseen ja 0 on lähtökohhta. Joukkoon Ω_0 valikoitui 24 alkiota (liitetaulukko 8.1) ja joukkoon \mathfrak{R}_0 15 alkiota (liitetaulukko 8.2). Alkiot ovat parametreja.
 - 11) Tarkoituksena on edetä pienin askelin kohti optimiratkaisua, jolloin jokainen askel on kyseisessä ajosilmukan vaiheessa paras mahdollinen. Ensimmäinen tehtävä on valita muutosaskeleen suuruus. Valitaan kaksi kiinteää prosenttilukua. Toista lukua käytetään ohjelman köyhyyttä poistavassa osassa, toista rahoittavassa osassa. Prosenttiluvun suuruus on täysin empiiristen tulosten kautta määräytyvä, eli askelen täytyy olla riittävän suuri, että ajo etenee riipeästi, mutta riittävän pieni, ettei se etene liian nopeasti. Köyhyyttä vähentäväksi muutosaskeleeksi valittiin 10 % ja rahoittavaksi 5 % parametrin kulloi-

sestakin arvosta. Askelen pituus vaikuttaa tuloksiin. Näin käy ainakin silloin, kun parametrin köyhyys- tai eriarvoisuusvaikutus ei ole lineaarinen parametrin kanssa. On mahdollista, että juuri 10 tai 5 prosentin kohdalla vaikutuksessa on odottamaton poikkeama, jonka seurauksena (todellisuudessa) paras parametri jää valitsematta. Tämä ei kuitenkaan haittaa, sillä jos jokin parametri jää tästä syystä valitsematta, niin seuraavalla iteraatiokierroksella – tilanteen ollessa toinen – tämä hylätty parametri jo kelpaakin parhaaksi, sillä sen arvo jää suhteellisesti ottaen yhä enemmän jälkeen.

- 12) Oletetaan, että ajo on edennyt silmukkakierrokseen k . Tämä tarkoittaa, että on olemassa parametritiedostot Ω_{k-1} ja \mathfrak{R}_{k-1} . Optimointi on nyt muuttanut tulonsiirtojärjestelmän köyhyyttä vähentävään suuntaan ja tähän mennessä kehitetty rahoitusohjelma on mitoitettu siten, että tulojen ja menojen tasapainotila vallitsee. Seuraavassa esitetään, mitä tapahtuu silmukassa k , joka siis vaihtelee 0:sta johonkin äärelliseen lukuun. Tässä tutkimuksessa k sai arvoja $0 \dots 29$, jolloin automaattinen optimin etsintäohjelma tuli kohtaan, jossa köyhyys ei enää vähentynyt riittävästi edelliseen kierrokseen verrattuna. Riittävyyden mittana käytin 10:tä % edellisen kierroksen CUPi-muuttujan arvosta, mikä tarkoittaa käytännössä hyvin pientä arvoa; jos esimerkiksi on saavutettu 1 %:n köyhyyden taso, niin jos uusi kierros tuottaa suuremman köyhyyden kuin 0.9 %, niin ohjelma siirtyy silmukasta ulos ja lopputulos on saavutettu.
- 13) Silmukassa k etsitään ensiksi joukosta Ω_{k-1} uusi parametri, joka poistaa tässä vaiheessa parhaiten köyhyyttä. Suoritetaan seuraava funktio SOMA ($\text{PARA}, \Omega'_{k-1}, \mathfrak{R}_{k-1}$) (PARA = niiden parametrien joukko, joita ei muuteta optimointitehtävän kuluessa ja Ω'_{k-1} on muutoin sama kuin Ω_{k-1} , mutta yhden parametrin arvoa on muutettu askelen verran eli 10 %, \mathfrak{R}_{k-1} on edellisellä kerralla ratkaistu kustannusten tasapainon takaava rahoittavien parametrien joukko). Tämä funktio suoritetaan niin monta kertaa kuin Ω -parametrien joukossa on alkioita eli parametreja. Joka kerta lasketaan CUPi-indeksin arvo ja tulos liitetään uudeksi tietueeksi tämän vaiheen tulostiedostoon ADDIT, johon samalla liitetään parametrin nimi. Kun kaikki parametrit on ajettu, niin järjestetään tämä tulostiedosto ADDIT CUPi-muuttujan suhteen ja ensimmäiseksi tietueeksi tulee pienin CUPi-indeksin arvo. Vaiheessa k paras köyhyyttä poistava parametri on löydetty ja sen arvo on parametrin edellinen arvo lisättynä tai vähennettynä 10 %:lla riippuen siitä, mikä suunta on köyhyyttä vähentävä. Tiedosto Ω_k on valmis.
- 14) Tämä tulonsiirtojärjestelmän muutos vaatii rahoituksen, eli on etsittävä \mathfrak{R}_k , joka takaa tasapainon kotitalouksien saamiin ja maksamiin tulonsiirtoihin nähden. Rahoituksen etsintä tapahtuu analogisesti parhaan köyhyyden poistamisparametrin etsimismenetelmän kanssa. Nyt parametrijoukko, josta etsitään, on \mathfrak{R}_{k-1} ja askelen pituus 5 %, muutoin menetelmä on sama. Tulosuutuja on nyt GINI-kerroin ja pienimmän arvon antanut parametri valitaan

- tämän vaiheen rahoittajaksi, laitetaan sen merkiksi R_g . On saavutettu parametritiedosto \mathfrak{R}'_k , joka ei vielä ole riittävän hyvä takaamaan tasapainoa.
- 15) Tuo 5 % ei vielä tuota tasapainotilaa ja siksi tarvitaan uusi vaihe, jossa edellä valitulle parametrille saadaan oikea arvo, joka takaa tasapainotilan. Tasapainotilan kriteeriksi otetaan lähtökohta eli funktion $SOMA(PARA, \Omega_0, \mathfrak{R}_0)$ tulosvektorin KTU-alkion arvo (KTU_0) eli käytettävissä olevien tulojen summa lähtökohdassa. Näin menetellen optimiohjelma korjaa itseään tasapainon suuntaan, jos siitä hieman poiketaan.
 - 16) Rahoitusparametrille etsitään mahdollisimman oikea arvo iteroimalla. Iteraation ensimmäisellä kierroksella otetaan lähtökohdaksi edellä mainittu 5 %:n muutos. Verrataan sitä käyttäen saatua KTU-muuttujan arvoa edellä mainittuun lähtökohtaan. Jos erotus on suurempi kuin nolla, niin lisätään hieman parametrin muutosprosenttia; päinvastaisessa tapauksessa pienennetään hieman tätä prosenttia. Hieman tarkoittaa tässä asteittain pienenevää osuutta. Näin jatketaan, kunnes saavutetaan tila, jossa erotus on pienempi kuin 10 miljoonaa euroa, niin hyväksytään ratkaisu; tasapaino liikkuu siis 20 miljoonan euron haarukassa, mikä on 0,03 % tavoitteesta. Joka tapauksessa ratkaisu \mathfrak{R}_k on riittävän hyvä tutkimuksen tavoitteeseen nähden.
 - 17) Ohjelma saavutti edeltä asetetun tavoitteen iteraatiokierroksella 29.
 - 18) Tuloksena on köyhyyden vähentämisen ohjelma $(\Omega_0, \mathfrak{R}_0), (\Omega_1, \mathfrak{R}_1), \dots, (\Omega_{29}, \mathfrak{R}_{29})$, eli köyhyyden poistamisohjelman ura, jossa köyhyys väijäämättä pienenee ja taloudellinen tasapaino on taattu riittävän tarkasti.
 - 19) Nyt voidaan ajaa SOMA-malli ohjelman mukaisilla parametrien arvoilla ja yhdistää syntyvät tulostiedostot (31 kpl, yksi tulee 0-kohdasta ja yksi Tulonjakoaineisto kotitalouksien summattuna) yhdeksi tiedostoksi (kussakin tietuemäärä on 11 200 eli Tulonjakoaineiston 2003 kotitalouksien määrä), liittää siihen riittävä määrä taustamuuttujia vuoden 2003 Tulonjakoaineistosta ja aloittaa köyhyyden poisto-ohjelman vaikutusten analyysi. Ohjelman mukaisesti köyhyyden poistumista voidaan seurata kotitalouksien tasolla tämän tiedoston avulla.

Nyt on saavutettu tutkimuksen tärkein tulos⁵⁷. Ensiksi kuitenkin arvioidaan mallin validisuutta, sillä ilman sitä emme tiedä, voidaanko tuloksiin luottaa (luku 9). Toiseksi kommentoidaan ohjelmaa (luku 10) ja kolmanneksi siirrytään ohjelman vaikutusten analyysiin (luku 11).

⁵⁷ On mahdollista, että valitut askelpituudet 10 % ja 5 % johtavat sattumalta väärään tai huonoon tulokseen. Tämän takia tehtiin herkkyysanalyysi suorittamalla sama optimointiohjelma myös askelpituuksilla 5 % köyhyyttä poistavien parametrien kohdalla ja 5 % rahoittajaparametrin löytämiseksi. Tässä haluttiin pitää rahoittajaparametrin muutosprosentti samana, sillä herkkyyttä haluttiin testata vain köyhyyden poisto-ohjelman parametrien valinnan suhteen. Ja lopullinen rahoitusparametrin muutoshan lasketaan aina kuitenkin vielä erikseen etsittäessä kustannusten tasapainoa.

9 SIMULOINTIMALLIN VALIDISUUS

Tulonsiirtoja ja verotusta simuloivien mallien validisuuteen on alettu kiinnittää lisääntyvää huomiota EUROMOD-mallin valmistumisen jälkeen. Olennaisin EUROMOD-mallin validiteetin tarkastelu tapahtuu Holly Sutherlandin toimitamassa EUROMOD-mallin rakentamisen loppuraportissa (Sutherland 2001b). Usein käytetään sanan ”validity” sijasta sanaa ”reliability” ja sillä voidaan tarkoittaa sekä mikrosimuloinnin perustana olevan aineiston luotettavuutta että mallin hyvyttä tuottaa samanlaisia jakaumia ja lukuja kuin aineistosta ja muista lähteistä on laskettavissa (Atkinson 2002; Immervoll ja O’Donoghue 2001; Mantovani ja Sutherland 2003). Daniela Mantovanin ja Holly Sutherlandin artikkelissa reliabiliteettia tarkastellaan EUROMOD-mallin tulostiedostosta ja lähtödatana toimivasta ECHP-tiedostosta laskettujen tunnuslukujen eroina. Mitään tunnuslukua eli reliabiliteetin mittaa he eivät esitä. Validiteetti ei rajoitu pelkkään lähtökohtana olevan datan ja mallin laskeman datan vertailuun, vaan se on syvällisempi (Immervoll 2004b; Matsaganis, et al. 2004).

1990-luvun alkupuolella Stephen Pudney ja Holly Sutherland (1994) ovat tutkineet Englannissa käytössä olevan TAXMOD-mallin reliabiliteettia. Heidän lähtökohtanaan oli vertailla aggregoituja keskiarvoja aineiston ja simuloidun ekvivalentin tulon kesken. He käyttivät myös samantapaista koko tulojakauman muodon tarkastelun menetelmää kuin tässäkin tutkimuksessa. Heidän tuloksensa antoivat samantasoisen reliabiliteetin, kuin tässä saavutettiin. He ovat kehittäneet myös reliabiliteettitarkastelun tilastotieteellisiä menetelmiä kyseisessä artikkelissaan. He tosin käyttivät käsitettä reliabiliteetti validiteetin asemasta. Pitemmälle menevä tarkastelu Britannian toisen mallin eli POLIMOD-mallin validiteetista ja/tai reliabiliteetista löytyy Gerry Redmondin ja hänen kollegojensa (1998, 151–158) kirjoittamasta teoksesta *The Arithmetic of tax and social security reform. A user’s guide to microsimulation methods and analysis*.

Mallin validiteetilla voitaisiin tarkoittaa myös rakenteen vastaavuutta, eli malli vastaa mahdollisimman pitkälle lainsäädäntöä. Tämän validiteetin määrää voisi mitata vaikkapa lakitekstin ja ohjelman sisältämän logiikan vertaamisella. Simon Lambert kollegoineen erotti tämän validiteetin lajin sisäiseksi validiteetiksi (internal validation) (Lambert, et al. 1994, 31).

Uusitalon mukaan validiteetilla tarkoitetaan mittarin kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata (Uusitalo 1991). Olennaista simulointimallin validiteetin tarkastelussa on mallin käyttötarkoitus. Tätä tutkimusta varten luodaan oma tapa määrittää mallin validiteetti. SOMA-mallin validisuus tarkoittaa sitä, että malli vastaa sosiaaliturva- ja verotuslainsäädäntöä.

On olemassa kolme eri virhelähdettä arvioitaessa mallin validisuutta. Ensiksi lähtötiedot voivat olla vääriä tai vähintäänkin epämääräisiä. Toiseksi mallin lo-

giikka saattaa olla eri kuin mallitettavan systeemin logiikka ja kolmanneksi tuloksen vertailutiedot saattavat olla väärät tai epämääräiset. Vertailutietona käytetään yleensä joko itse lähtöaineistossa olevia tietoja tai jotain toista tietolähdettä, esimerkiksi julkaistuja tilastoja. Holly Sutherland lisää näihin vielä aineiston ajan tasalle saattamisesta johtuvat virheet (Sutherland 2001a, 40). Tällä voi olla suurtakin merkitystä, jos mallilla pyritään ennustamaan lähtöaineiston keruuajankohdasta poikkeavaa ajankohtaa. Tässä tutkimuksessa ajantasaistamista ei tehdä.

Mallia saatetaan käyttää apuna lakien suunnittelussa. Malli on syntynyt käytännön vaatimuksista verotuksen muutosten tulonsiirtovaikutuksien laskemiseksi. Se on laajentunut koskemaan uusia tulonsiirtoja tutkijoiden ja hallinnossa tapahtuvan politiikan suunnittelun tarpeisiin (ks. tarkemmin: (Haataja 2003b).

Lakijärjestelmän muuttaminen on yksi keskeinen mallin käyttötapana. Malli, vaikka se olisikin tosi ja validi, voi olla käyttökelvoton, jos se ei sisällä parametreja, joita muuttamalla järjestelmää voidaan muuttaa joidenkin tavoitteiden suuntaan. Tätä varten mallin rakentaja voi luoda malliin lakiin sinänsä kuulumattomia muutospaikkamalleja.

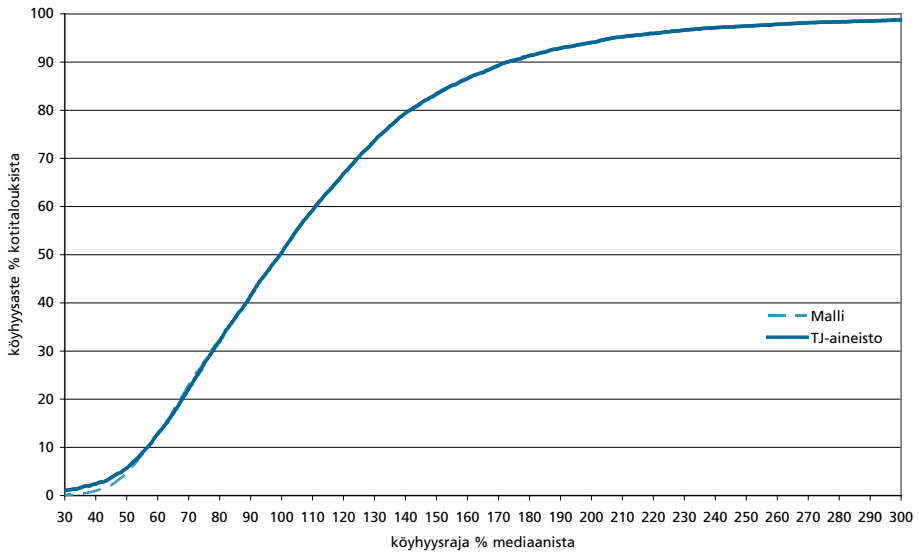
Mallin validiteetti on todellisessa yhteiskunnassa tapahtuvan tulonsiirtomekanismin ja sitä simuloivan mallin vastaavuutta. Se, että malli tuottaa samanlaisia tunnuslukuja kuin aineistosta on laskettavissa, ei riitä. Mallin pitää myös reagoida tulonsiirtojen muutokseen samalla tavalla, kuin oikea yhteiskunta reagoisi tulonsiirtojärjestelmän muutokseen. Tässä mallien jako staattisiin ja dynaamisiin tuo selkeyttä validiteettiongelman pohdinnalle.

9.1 SOMA-mallin validisuuden arviointia

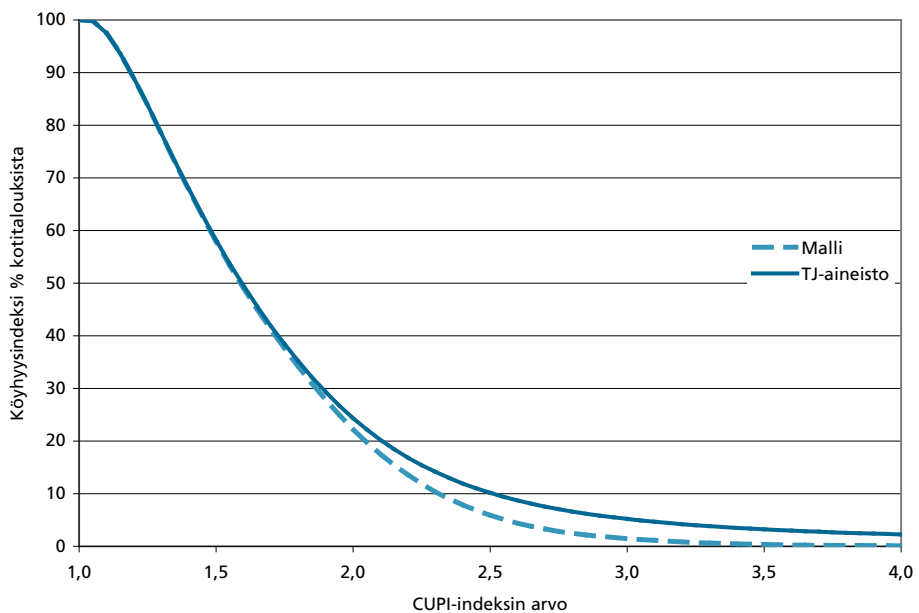
Tutkimusongelma määrittää, millaista validiteetin tarkastelua tulee soveltaa. Validiteettia mitataan tässä tutkimuksessa tulojakauman avulla.

Toimeentulotukeen tehtävät muutokset ovat keskeisimmällä sijalla, joten tämän mallin osan validisuus on erityisen tärkeää. Toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan kotitalouksien tilapäisen tuen tarpeen. Se on mallinnettu jäännös-malliksi, joka antaa tukea vasta sitten, kun kaikki muut tulonsiirtojärjestelmät on käyty läpi. Malli ei laske ehkäisevää toimeentulotukea eikä myöskään ota huomioon kotitalouksien ylimääräisiä menoja, joita todellisuudessa katetaan toimeentulotuen kautta. Malli jakaa kotitalouden tulot tasaisesti kaikille kuukausille, mikä johtaa alhaisempaan toimeentulotuen tarpeeseen kuin silloin, jos se jaettaisiin epätasaisesti. Malli on siis varsin niukka myöntäessään toimeentulotukea. Kuitenkin malli laski kokonaissummana 17 % enemmän tukea ja tukea saaneita kotitalouksia on 13 % vähemmän kuin vuoden 2003 Tulonjakoaaineistossa; mallin laskema tuki kertyy aineistoa huomattavasti voimakkaammin ensimmäiseen tulodesiiliin (Parpo 2006, 86–7). Mallin laskema toimeentulotuki siis vähentää todellista toimeentulotukijärjestelmää voimakkaammin köyhyyttä. Ilmeisesti kotitalouksien pienem-

pi lukumäärä johtuu tuen tarpeen tilapäisestä luonteesta, joka mallissa häviää, kun tarve jaetaan tasaisesti vuoden kaikille kuukausille. Tukea kuitenkin saa moni kotitalous, joka ei aineiston mukaan ole tukea saanut. Malli siis paljastaa osan toimeentulotuen alikäytöstä, joka on eri tutkimusten mukaan merkittävää (Bargain, et al. 2007; Hernanz, et al. 2004; Kuivalainen 2007; Pudney, et al. 2004; van Oorschot 1991; Virjo 2000).



KUVIO 9.1 Köyhyysaste ekvivalentin tulon mediaaniosuuden funktiona (= ko. tulon kertymäfunktio) aineistossa ja mallilla laskettuna



KUVIO 9.2 Köyhyysaste CUPi-indeksillä mitattuna aineistosta ja mallilla

Käytettävissä olevien tulojen jakauman keskiarvojen tilastollinen vertailu ja eri tulonsiirtojen keskiarvojen itsenäinen vertailu ei riitä validisuuden kriteeriksi. Sen sijaan jos kaikilla tulotasoilla malli saa aikaan samanlaisen jakauman kuin alkupe-
räisessä aineistossa, niin malli voidaan tulkita validiksi. Tällöin malli laskee oikein
niin köyhän kuin rikkaankin tulonsiirrot. Mallin siis täytyy kuvata järjestelmän
toimintaa, mutta tavoitteena ei ole yhden suhde yhteen havaintoyksikön tasolla,
vaan jollakin aggregaattitasolla. Osassa tuloksia esitetään tulojen yksityiskohdissa
myös Tulonjakoaineistossa oleva arvo. Esimerkkinä on liitetaulukko 9.1, jossa ver-
rataan desiilirajoja ja keskiarvoja mallilla laskettuna ja aineistosta määriteltynä.

Kuvion 9.1 mukaan Tulonjakoaineistolla ja mallilla laskettu käyrä vastaavat hy-
vin toisiaan. Malli laskee tuloja hieman enemmän köyhemmille kuin Tulonjakoai-
neistossa. Kun tarkastellaan liitetaulukon 9.1 90 %:n luottamusvälejä⁵⁸, niin voidaan
todeta, että niin keskiarvon kuin kaikkien presenttiilipisteidenkin kohdalla mallilla
laskettu ja tulonjakoaineisto tuottavat päällekkäiset luottamusrajat; Stephen Pudney
ja Holly Sutherland käyttivät vastaavaa metodia mikrosimuloinnin tulosten reliabi-
liteettia⁵⁹ mitatessaan (Pudney ja Sutherland 1994). Tämän mukaan malli on validi
myös köyhyysrajan tuntumassa, köyhiä on noin 5 % kotitalouksista.

CUPI-muuttujalla poikkeama mallin ja Tulonjakoaineiston arvojen välillä on
suurempi. Kun verrataan edellistä CUPi-muuttujan jakaumaan kuviossa 9.2, niin
käyrien ero tulee selvemmin esiin. Koska CUPi-muuttuja kumuloi köyhien tulo-
ja, niin suurilla arvoilla, eli köyhien kohdalla, käyrät mallilla lasketusta aineistos-
ta ja Tulonjakoaineistosta poikkeavat voimakkaimmin toisistaan. Mallin validitee-
tin mittaamisessa CUPi-muuttuja osoittaa selvästi poikkeaman arvon 2.5 kohdalla,
jolloin kyse on jo tulonsiirroista köyhille. Validiteetti perustuu köyhien kohdalla it-
se lain noudattamiseen. Malli noudattaa lain logiikkaa, mutta ei tarkasti sen käy-
täntöä, jota aineisto kuvaa. Katsomme, että ilmenevä poikkeama ei ole niin suuri,
että se oikeuttaisi mallin kutsumisen epävalidiksi.

Vertailun vuoksi SOMA:n validisuutta köyhien kohdalla voi verrata EURO-
MOD-mallin vastaavaan. Itävallan aineistolla myös se tuottaa köyhien kohdalla
epätarkkoja lukuja, esimerkiksi köyhien gini on alkuperäisessä aineistossa 0.30 ja
mallilla laskettuna 0.10, mutta koko väestön tasolla aineistosta laskettuina 0.25 ja
mallilla 0.23. Köyhyysaste (50 % mediaanista) on samassa aineistossa 4.0 ja mallilla
3.8, eli ne ovat hyvin lähellä toisiaan (Mantovani ja Sutherland 2003, 27).

Ottaen huomioon sen, että malli laskee lähes täysin kaikki tulonsiirrot ja vero-
tuksen uudelleen, niin pääseminen näin lähelle samaa tulojakaumaa osoittaa sen,
että malli on vahvasti validi yleisen köyhyystarkastelun ja köyhyden poisto-ohjel-
man vaikutusten analyysiin. Köyhyysaste (50 % mediaanista) on mallilla laskien
5,11 % ja aineistosta 5,54 %.

58 Mittalukujen keskipoikkeamat, joihin luottamusvälit perustuvat, on laskettu bootstrap-metodil-
la, jossa kunkin otoksen koko on aineiston koko ja otoksia tehtiin 500. Keskiarvon kohdalla tulos varmistet-
tiin t-testillä, jolloin standard error asettui lukuun 174.37, kun bootstrapilla päädyttiin lukuun 186.93.

59 Mikrosimulointia käsittelevässä kirjallisuudessa käytetään termejä ”reliabilisuus” ja ”validisuus”
samaa tarkoittavassa mielessä eli kuvaamaan mallin kykyä laskea ”oikeita” arvioita köyhyydestä, eri tulonsiir-
tojen määristä yms. Tässä luvussa esitetään näille käsitteille myöhemmin selkeä ero.

Tässä tutkimuksessa käytetyn SOMA-mallin validiteetti perustuu kuvioihin 9.1 ja 9.2 sekä liitetaulukkoon 9.1, joiden mukaan malli on kokonaisanalyysin tarpeita varten riittävän osuva. Ei pidä myöskään unohtaa sitä seikkaa, että itse tutkimusprosessi vahvistaa luottamusta malliin, jolloin mallin käyttö mittaa sen luotettavuutta. Jos pääosin samana pysyvä malli tuottaa eri vuosina ja eri aineistoilla samanlaisia tuloksia, niin silloin syy tuloksiin ei ole aineistossa vaan lakimallissa. Eli mallin runsas käyttö tutkimustarkoituksessa vahvistaa tai vähentää luottamusta malliin – riippuen tulosten stabilisuudesta.

9.2 Mallin rajoitteista

Edellä kävi ilmi, että mikrosimulointimallin rakentamisen keskeinen ehto on hyvä väestöpohjainen aineisto. Sen täytyy olla edustava otos väestöstä ja siinä täytyy olla tulonsiirtojen lainmukaisen määräytymisen kannalta riittävän tarkat muuttujat. Riittävyys kriteeri ratkeaa mallia rakennettaessa, eli muuttujilla täytyy pystyä laskemaan hyvin kukin tulonsiirto laissa olevilla määräytymisperusteilla.

SOMA-mallin kohdalla ongelmia syntyy pääosin aineiston luotettavuudesta ja vuosiluonteisuudesta. Vuosiluonteisuus on ongelma siksi, että tulonsiirrot maksetaan lähes aina lyhyemmän ajankohdan tietojen perusteella. Vaikka meillä olisi tieto saadun tulonsiirron kestosta vuoden aikana, niin kun emme tiedä sen saannin tarkkaa ajankohtaa ja ongelmaksi tulee eri tulonsiirtojen jaksotus vuoden aikana. Joskus aineistosta puuttuu tarvittava muuttuja, tiedämme tulonsiirron vuotuisen määrän ja monia tähän tulonsiirtoon vaikuttavia tekijöitä, mutta emme kaikkea. Tällöin luomme puuttuvat muuttujat, joita käyttäen voimme laskea tiedossamme olevan tulonsiirron; emme aina aivan samaa euromäärää, mutta yleensä melko lähellä olevan luvun. Joskus käytössämme on kaikki tarvittava tieto tulonsiirron laskemiseksi, mutta siitä huolimatta emme pysty laskemaan aineistossa olevaa arvoa – huolimatta siitä, että malli noudattaa täsmälleen lain kirjainta, kuten toimeentulotuen laskenta. Se oleellinen, joka toimeentulotuen laskennasta puuttuu, mutta on läsnä todellisessa toimeentulotuen laskennassa, on kotitalouden aktuaalinen talouskriisi. Tämä on koko Tulonjakoaineiston puute, se ei pysty antamaan poikkileikkaustietoa kotitalouden tuloista. Laki toimii kuitenkin poikkileikkaustilanteessa.

Kysymys on myös aineiston hyvyydestä, sillä on mahdollista, että myös siinä on virheitä. Tällöin tuntuisi nurinkuriselta syyttää mallia siitä, että se ei laske näitä aineistossa olevia virheellisiä arvoja. Täten mallin laskema muuttujan arvo saattaa olla totuudellisempi kuin aineistossa oleva arvo. Lasketut arvot kertovat aineistoa puhtaammin itse lakijärjestelmän toiminnasta – edellyttäen, että laki on ohjelmoitu oikein. Aineistossa olevat arvot voivat heijastaa sen lisäksi ainakin aineistoteknisiä kysymyksiä, kuten tulojen väkinäinen rajaaminen vuoden aikaisiin tuloihin tai

opiskelijan määrittäminen kotitalouden jäseneksi, vaikka hän tosiasiallisesti asuu pääosan vuotta kodin ulkopuolella ja saa sen mukaista opintotukea.

Tulonsiirto-malleilla on katsottu olevan erilaisia rajoitteita. Mallin staattista luonnetta on pidetty yhtenä rajoitteena, vastakohtana ovat dynaamiset mallit. Näillä malleilla ei myöskään pystytä arvioimaan järjestelmän muutoksien vaikutusta ihmisten käyttäytymisen muutoksiin, tämä koskee myös SOMA-mallia. (Haataja 1998, 71–4.)

Ihmisen rationaalisen käyttäytymisen mallintaminen tai väestön ominaisuuksissa ajassa tapahtuvien muutosten vaikutusten sisällyttämistä malliin ovat oma tutkimusongelmansa, ja niitä ei pidä sotkea tulonsiirtojärjestelmän toimintaa esittäviin malleihin. Mallin matemaattisen kuvauksen avulla tämä erottelu voidaan tuoda selkeästi esiin,

$$Y = (\text{SOMA}(X))(\text{PARA}).$$

Järjestelmällä tarkoitetaan sitä osaa mallista, joka esittää järjestelmän PARA-matriisin funktiona. PARA-muuttujiin liittyvistä seikoista SOMA-mallissa on tärkeänä rajoituksena juuri se, että muuttujia on liikaa ja liian vähän: on liikaa yksityiskohtia, on liian vähän vaikutusten kannalta olennaisia muuttujia. Yksityiskohtien runsaus johtaa siihen, ettei vaikutuksia voida nähdä, ja vaikutusherkkien muuttujien puuttuminen johtaa samaan. Erityisen suurena puutteena tämä on asumistuessa. Myös PARA-muuttujien välisten suhteiden käsittelyssä on puutteita. Toistensa kanssa todellisuudessa suhteessa olevat parametrit esiintyvät mallissa toisistaan riippumattomina. Tämä ongelma tulee esiin vasta parametrejä muutettaessa, mikä on tämän tutkimuksen keskeinen metodinen ominaisuus. Parametrien suhteita muutettaessa määritellään uudelleen niitä lakeja, jotka näitä suhteita määrittelevät.

Tosin SOMA-mallissa nykyään parametrit luodaan Excel-tauluissa, joista ne luetaan pysyviksi SAS-tiedostoiksi, joita itse malli käyttää. Näissä Excel-tauluissa on parametrien välille luotu funktioita, esimerkiksi kansaneläkeindeksin vaikutus tiettyihin parametreihin tuodaan tätä kautta.

Tämän takia tulonsiirtojärjestelmän tutkiminen, jota tämäkin tutkimus on, auttaa rakentamaan mallia myös parametrirakenteeltaan paremmaksi. Nykyään tutkimuksen ja mallin vuorovaikutus on vielä heikkoa.

Edellä käyty keskustelu mallin luotettavuudesta voidaan koota SOMA-mallin kannalta seuraavaan:

1. Malliaineisto on laadultaan hyvä ja viimeistään painokertoimilla se sovitetaan yhteen tilastoaineiston kanssa.
2. Mallin tulokset vastaavat riittävän hyvin tilastojen lukuja, niin kattavuudeltaan kuin kokonaissummiltaan.
3. Jos Tulonjakoaaineistossa ei ole jonkin tulonsiirron laskemiseksi riittävän hyviä muuttujia tai ne puuttuvat kokonaan, niin ne luodaan siihen.

4. Mallin käyttäjien monivuotinen kokemus ja kriittinen ote mallia rakentaessa antavat varmuutta luottaa mallien laskemaan tulokseen.
5. Mallia rakennettaessa on seurattu lainsäädännön kirjainta hyvin tarkasti.
6. Mallin ja todellisen tulonsiirtojärjestelmän välinen suhde on olennaista mallin validisuutta määrittäessä.
7. Malli ei ole lopullinen vaan kehittyy tutkimuksen ja mallin rakentamisen välisen vuorovaikutuksen kautta.
8. Mallin avulla pyritään tuottamaan hyvä teoria, jonka pätevyyden tai validisuuden paras testi on sen käytäntöön vieminen.

Käsitteet validiteetti ja reliabiliteetti voidaan täsmentää seuraavasti. Mikrosimulointimallien validisuudella tarkoitetaan mallin ja todellisen tulonsiirtojärjestelmän ”tuotantoprosessin” vastaavuutta, näin vastataan kysymykseen: Mitä mikrosimulointimalli simuloi? Mallin reliabilisuus voidaan rajoittaa mallin laskemasta aineistosta ja laskennan lähtökohtana olevasta aineistosta laskettujen tunnuslukujen vastaavuuteen.

10 KÖYHYHDEN VÄHENTÄMISEN OPTIMAALISET OHJELMAT

Tämän tutkimuksen keskeisin empiirinen tulos on optimointiohjelman toteutuksessa (luku 8.4) syntyneet köyhyyttä alentavat ohjelmat. Tuloksena on neljä polkua, joista koko parametrijoukosta optimipolkua etsivät polut nimettiin 10 %:n askeleen kohdalla ohjelmaksi 1 ja 5 %:n askeleen kohdalla ohjelmaksi 3. Nämä ohjelmat rajoittuivat lähes pelkästään toimeentulotukeen tehtäviin muutoksiin. Siksi tehtiin kaksi uutta optimointiajoa, joissa toimeentulotuki rajattiin pois, etsityt polut nimettiin 10 %:n askeleen kohdalla ohjelmaksi 2 ja 5 %:n askeleen kohdalla ohjelmaksi 4.

Taulukossa 10.1 esitetään köyhyiden poisto-ohjelmaan optimointimenetelmällä valikoituneet lainkohdat (parametrit) ja niiden arvot ohjelmittain. Taulukossa 10.2 on tiivistelmä tuloksista ja parametrien kuvaukset. Kullakin iteraatiokierroksella löydetyn rahoitusparametrin arvo on taulukon 10.1 sarakkeessa XPOM, joka tarkoittaa pääomaveron prosenttia. Rahoitusparametri haettiin joka kerta uudelleen ja valittiin se, joka vähensi eniten gini-kerrointa. Valinta siis kohdistui jo aiemmin kumuloituneeseen pääomaveron prosenttiin⁶⁰. Tuloksena oli aina pääomaveron prosentti (parametri XPOM). On syytä huomata, että tässä on kyse kotitalouksien maksaman pääomaveron prosentista, ei yritysten maksamasta verosta. Kotitalouksien pääomaverotushan kohdistuu talletusten ja osakkeiden tuottoihin, vuokratuloihin, metsäpuiden myyntituloihin, yritysten johtajilleen ja henkilökunnalleen jakamiin optioihin jne.; omaisuustuloa kotitalouksilla oli vuoden 2003 Tulonjakoaineiston mukaan yhteensä 13,5 miljardia euroa.

Ohjelmat painottuivat yksipuolisesti saatavien tulonsiirtojen osalta toimeentulotukeen ja rahoituksen osalta kotitalouksien pääomatulojen veroprosenttiin. Ohjelman periaatteena oli jokaisella iteraatiokierroksella hakea paras köyhyyttä vähentävä parametri ja rahoituksen osalta paras eriarvoisuutta vähentävä parametri. Ei ole yllättävää, että tällainen parametri löytyy viimesijaisesta vähimmäis- turvan takaavasta järjestelmästä. Se kertoo sen, että vähimmäis- turvan taso on liian alhainen, eli se ei takaa pysymistä köyhyysrajan yläpuolella⁶¹. Rahoitusparametrik- si optimointiohjelma löysi yhä uudelleen pääomatulojen veroprosentin. Koska op- timointi suoritettiin tulonjaon tasaisuuden suuntaan, niin pääomaveron näyttäisi selkeästi olevan se osa verotusjärjestelmää, jossa parantamista löytyy. Pääomaveron onkin ollut verotusjärjestelmässämme se elementti, jonka maksajat ovat päässeet

⁶⁰ Optimointiohjelmaa testatessa vakioitiin pääomaveroprosentti 29,0 prosenttiin ja tuloksena oli useampia verotuksen progressiota kiristäviä rahoitusparametreja.

⁶¹ Toki on niin, että CUPi-indeksi ei perustu köyhyysrajaan, mutta CUPi:lläkin määriteltynä jotkut ovat köyhiä ja jotkut eivät. Köyhyysrajalla tarkoitetaan tässä tätä erottelua, ei jotain täsmällistä euromäärästä rajaa, kuten esimerkiksi 50:tä % ekvivalentin tulon mediaanista.

TAULUKKO 10.1 Optimiajon tuottamat lainsäädännön muutokset kahdella askelpituudella, 10 % ja 5 % edellisestä parametrin arvosta. Toimeentulotuen parametrit euroa/kk, eläkevähennysparametri (XTAYSKE) euroa/vuosi, pääomaveron veroprosentti (XPOM). Parametrit on esitetty tarkemmin taulukossa 10.2.

Iteraatio	Ohjelma 1, kaikki parametrit 10 %:n askel			Iteraatio	Ohjelma 3, kaikki parametrit 5 %:n askel		
	Parametri	Arvo	XPOM		Parametri	Arvo	XPOM
1	A1KAN2	394,67	29,35	1	A1KAN2	376,73	29,29
2	A1KAN2	434,14	30,21	2	A1KAN2	395,57	29,59
3	A1KAN2	477,55	31,08	3	A1KAN2	415,34	29,89
4	A1KAN2	525,30	32,44	4	A1KAN2	436,11	30,19
5	A1KAN1	412,41	32,77	5	A1KAN2	457,92	30,56
6	A1KAN1	453,65	33,51	6	A1KAN2	480,81	31,32
7	A1KAN2	577,84	35,19	7	A1KAN2	504,85	31,63
8	A1KAN1	499,02	35,99	8	A1KAN2	530,10	32,55
9	A1KAN1	548,92	37,03	9	A1KAN1	393,67	32,81
10	A2KAN2	335,47	37,40	10	A1KAN1	413,35	33,07
11	A2KAN2	369,01	37,78	11	A1KAN2	556,60	33,82
12	A2KAN2	405,92	38,16	12	A1KAN1	434,02	34,16
13	A1KAN2	635,62	40,87	13	A1KAN1	455,72	34,51
14	A1KAN1	603,81	42,06	14	A1KAN1	478,50	34,86
15	A1KAN1	664,19	44,16	15	A1KAN1	502,43	35,21
16	A2KAN2	446,51	44,70	16	A1KAN2	584,43	36,23
17	A2KAN1	350,55	45,15	17	A1KAN1	527,55	36,60
18	A1KAN2	699,18	48,36	18	A2KAN2	320,22	36,97
19	A2KAN2	491,16	49,66	19	A2KAN2	336,23	37,18
20	A2KAN2	540,27	51,10	20	A2KAN2	353,04	37,40
21	A2KAN1	385,60	51,51	21	A1KAN1	553,93	37,78
22	A2KAN2	594,30	53,65	22	A2KAN2	370,69	38,16
23	A1KAN1	730,61	56,10	23	A1KAN1	581,62	38,63
24	A2KAN1	424,16	56,67	24	A2KAN2	389,23	39,02
25	A2KAN1	466,58	57,24	25	A1KAN2	613,65	40,15
26	A2KAN1	513,24	57,94	26	A1KAN1	610,71	41,15
27	A1KAN2	769,10	62,79	27	A1KAN2	644,34	42,43
28	LAALKAN2	248,64	63,16	28	A2KAN2	408,69	42,85
29	A2KAN1	564,56	64,19	29	A1KAN1	641,24	43,83
				30	A1KAN1	673,30	44,91
				31	A2KAN2	429,12	45,27
				32	A2KAN2	450,58	45,73
				33	A2KAN1	334,61	45,62
				34	A2KAN2	473,11	46,08
				35	A1KAN2	676,55	47,99
				36	A2KAN1	351,34	48,18
				37	XTAYSKE	6217,50	48,66
				38	A2KAN2	496,76	49,15
				39	A2KAN2	521,60	49,86
				40	A2KAN2	547,68	50,68
				41	A1KAN2	710,38	52,89

TAULUKKO 10.2 Muutosten lukumäärät parametreittain. Parametrien kuvaukset.

Ohjelma 1		Ohjelma 3		
10 %:n muutos		5 %:n muutos		
Parametri	N	Parametri	N	Parametrin kuvaus
A1KAN1	7	A1KAN1	12	Toimeentulotuki 1 aikuinen I kuntaryhmä €/kk
A1KAN2	8	A1KAN2	14	Toimeentulotuki 1 aikuinen II kuntaryhmä €/kk
A2KAN1	6	A2KAN1	2	Toimeentulotuki 2 aikuista I kuntaryhmä €/kk
A2KAN2	7	A2KAN2	12	Toimeentulotuki 2 aikuista II kuntaryhmä €/kk
LAALKAN2	1			Toimeentulotuki alle 10 vuotias lapsi II kuntaryhmä €/kk
		XTAYSKE	1	Verotus: yksinäisen täysi kansaneläke
XPOM	29	XPOM	41	Verotus: pääomaveroprosentti

XTAYSKE-parametria käytetään verotuksessa määriteltäessä eläketulovähennystä.

suhteellisesti helpoimmalla (Kiander 2006, 33). Simuloinnin tulos selvästi vahvis-
ti tämän johtopäätöksen.

Tämä tutkimus on perustutkimusta, jolloin tutkitaan tulonsiirtojärjestelmän vaikutuksia peruskartoituksen mielessä. Tällöin pyritään saamaan selville se, mi-
ten yksittäiset lainkohdat vaikuttavat muiden lainkohtien pysyessä vakiona. Tätä
voidaan sitten syventää ottamalla mukaan muiden lainkohtien muutoksen saman-
aikainen vaikutus. Tässä tutkimuksessa haetaan yksitellen tehokkainta köyhyyt-
tä alentavaa parametria. Toinen tapa on Seppo Sallilan tutkimuksessa *Köyhyyden
poistaminen tulonsiirroilla* (Sallila 2003.); siinä parametrit valittiin yksittäisten pa-
rametrien vaikutusta kuvaavasta tietokannasta (kuvattu luvun 8.4 luettelon koh-
dissa 2–4) regressiomallin avulla, jossa vasteena oli köyhien määrä ja selittäjänä
standardoitu parametrin arvo, ja vain tilastollisesti merkitsevät mallit valittiin jat-
kokäsittelyyn. Jatkokäsittelyssä kaikkia valittuja muuttujia muutettiin köyhyyttä
alentavaan suuntaan yhtä aikaa samalla prosenttiluvulla, ja tämä prosenttiluku (0–
42 %) vastasi tämän tutkimuksen iteraatiomuuttujaa. Sen tutkimuksen mukaan
köyhyys aleni neljäsosaan lähtökohdastaan (4,1 %:sta 1,0 %:iin kotitalouksista).
Veroja kerättiin lisää 11,7 miljardia euroa, joista palautettiin tulonsiirtoina 4,7 mil-
jardia, ja ohjelma tuotti 7 miljardia euroa säästöä. Veroja kerättiin 11 veroparamet-
rin muutoksen kautta. Yhtenä näistä oli pääomaveroprosentti. Siinä ei pyritty ko-
konaiskustannuksiltaan neutraaliin tulokseen, vaan tavoiteltiin pelkästään köyhien
määrän laskua. Tässä tutkimuksessa pyritään kustannustehokkaasti lopputulok-
seen, niin köyhyyden kuin kustannustenkin suhteen.

Kun tarkastellaan yksityiskohdittain taulukkoa 10.1, jossa esitetään köyhyy-
den poistamisen ohjelman ydin eli muutettavat lainkohdat ja niiden arvot, niin
huomataan, että kaikkein olennaisin muutoksen kohde on toimeentulotuen yksi-
näisen normi II kuntaluokassa, joka esiintyi ohjelmassa 1 alussa neljä kertaa ja oh-

jelmassa 3 kahdeksan kertaa. Köyhyys on siis II kuntaryhmän kohdalla erityisen syvällä⁶². Tämän jälkeen toiseksi tärkeimpänä tulee sama normi I kuntaluokassa. Tämä tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen normit on asetettu aivan liian alhaisiksi, sillä ne eivät poista ihmisten köyhyyttä. Toimeentulotuki nykyisellään alentaa⁶³ köyhyyttä, mutta se ei sitä poista.

Ohjelma rakennettiin siten, että kustannukset ja menot ovat tasapainossa. Nyt kustannukset katetaan pääomaveroprosentin korotuksella. Tässä valittu menettely ei siis ole kuin yksi mahdollisuus, on selkeästi otettu tavoitteeksi järjestelmän saaminen oikeudenmukaisemmaksi vähentämällä köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Tavoitteena on tämän valinnan seurausten laskeminen, halutaan nähdä, onko tämä mahdollista ja millaisin seurauksin.

Taulukossa 10.1 on esitetty kaksi täsmällistä toimenpideohjelmaa suomalaisen köyhyyden poistamiseksi niillä keinoin, jotka sosiaaliturvalainsäädäntö mahdollistaa.

Eikö muussa osassa tulonsiirtolainsäädäntöä ollut yhtään köyhyyttä vähentävää parametria eli lainkohtaa? Ainoastaan yksi tällainen iteraatiovaihe tuli esiin ohjelmassa 3, nimittäin ”yksinäisen täysi kansaneläke” (XTAYSKE), joka on eläketulovähennykseen vaikuttava parametri kunnallisverotuksessa (varsinainen eläkkeen suuruuteen vaikuttava parametri tämä ei kuitenkaan ole). Mielenkiintoista on, että eläketulovähennys yksinäiselle tulee ainoana parametrina toimeentulotuen ulkopuolelta ja vasta aivan lopussa, kun köyhyys on jo melkein voitettu.

Myös Pertti Honkanen (2006b, 24 ja 36–40) löysi eläketulovähennyksen tehokkaaksi keinoksi parantaa työttömien ja perusturvan varassa elävien käytävissä olevia tuloja. Honkasen selvityksestä ei ilmene, miten hän identifioi juuri kyseisen parametrin⁶⁴. Verovähennyksistä hän tarkasteli myös perusvähennystä, mutta piti eläketulovähennyksen ulottamista koskemaan laajasti verotettavia tulonsiirtoja halvempana ja tehokkaimpana vaihtoehtona. Hän vertasi näitä vaihtoehtoja toimeentulotuen tarpeen vähentymisen avulla.

Edeltä huomaamme, että myös toimeentulotuki on varsin monen parametrin avulla ohjelmoitu tulonsiirto ja kukin parametri vaikuttaa vain osaan väestöstä. Tämä korostaa edelleen toimeentulotuen tason alhaisuutta suhteessa köyhyysrajaan. Lasta koskevien toimeentulotuen parametrien ja asumismenojen omavastuuta koskevien parametrien puuttuminen hieman yllättää⁶⁵. Optimiajon tuloksen mukaan niiden tärkeys ei kuitenkaan ole yhtä suuri kuin aikuisten normit.

62 Tämä tilanne ilmeisesti hieman korjaantuu, kun kuntajaoista luovutaan 1.1.2008 ja normit yhtenäistyvät koko maassa. Mutta tämäkään ei poista toimeentulotuen tasoissa olevaa puutetta. Toimeentulotuen taapunktuneista muutoksista tarkemmin ks. *Sosiaaliturvan suunta* (STM 2006b, 113–115).

63 STM:n sanoin: ”Sosiaaliturvan perusrakennetta voidaan pitää edelleen toimivana, ja sen avulla on pystytty turvaamaan kansainvälisesti katsoen alhainen köyhyyssaste.”

64 Oikeammin hän tarkoitti nimenomaan kunnallisveron eläketulovähennystä, jota määrittää myös ”puolison täysi kansaneläke” -parametri ja joka lasketaan tuloverolain 101 §:n mukaan. Vähennys laskee asteittain eläkeläisen eläkkeen ja tulojen kasvaessa. Olennaista tässä yhteydessä on se, että tämä vähennys kohdistuu voimakkaimmin pienituloisiin eläkeläisiin.

65 Lapsiperheiden köyhyys on ollut viime aikojen yksi puheenaihe. Asumistuen 7 prosentin omavastuun poistamista vaadittiin joukkoliikkeen voimin. Omavastuu poistui 1.9.2006 ja toimeentulotuen kuntaryhmitys 1.1.2008.

Jotta tulokset eivät jäisi pelkästään toimeentulotuen analyysiin, niin tehtiin toinen optimiajo, jossa optimitehtävän ulkopuolelle rajattiin kaikki toimeentulotukea määrittävät parametrit. Seuraavassa optimoidaan toimeentulotuen ulkopuolista tulonsiirtojärjestelmää edellä esitetyllä metodilla.

On muistettava, että hyvinvointivaltion yksi periaate on, että syyperustaiset etuudet ovat tasoltaan sellaisia, että toimeentulotukeen ei tarvitse turvautua kuin tilapäisesti (Särkelä ja Eronen 2007). Edellä oleva tulos ei kumoa tätä ajatusta, vaan osoittaa sen, että jäljelle jäävään köyhyyteen (olihan edellä lähtöoletuksena vuoden 2003 sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö) pureutuvat tehokkaimmin toimeentulotuen normien korotukset. Mutta sitä ei myöskään ole vielä osoitettu, että syyperustaisen turvan taso olisi riittävä. Tämän osoittamiseksi kiinnitettiin toimeentulotuen parametrit vuoden 2003 lainsäädännön mukaisiksi ja katsottiin, löytyykö köyhyyttä vähentävään optimointiohjelmaan parametreja myös syyperustaisesta turvasta.

Tuloksena ovat ohjelmat 2 ja 4, jotka esitetään taulukossa 10.3, ja siinä esiintyvien parametrien kuvaukset taulukossa 10.4.

Tämä optimiajo tuotti varsin monipuolisen valikoiman köyhyyttä vähentäviä parametreja, rahoitusesitys on nytkin pääomaveron korotus. Tärkeysjärjestyksessä ensimmäinen on työttömyysturvan peruspäivärahan korotus, sitten tulevat kansaneläke, opiskelijoiden asumislisä, yleinen asumistuki ja korkeakouluopiskelijoiden opintoraha. Monet parametreista tulivat iteroinnin myöhemmässä vaiheessa uudelleen tärkeimmäksi köyhyyttä vähentäväksi parametriksi. Työttömyysturva on siis selvästi riittämättömällä tasolla. Yksinäisen kansaneläkettä ohjelma ehdottaa korotettavaksi hieman alle 500 eurosta kuukaudessa noin 600 euroon, sen sijaan puolisoiden kansaneläkkeeseen ohjelma ei ehdota muutosta.

Opiskelijoiden kohdalla ohjelma esittää ensin asumislisän ehtojen parantamista ja myöhemmin korkeakouluopiskelijoiden opintorahan korotusta. Opintotuen korotuksilla on merkittävä rooli köyhyyttä alentavassa ohjelmassa 2. Opintotuen rooli näkyy tässä liian korostuneena, sillä opintolainaa ei laskettu opiskelijan tuloksi köyhyysindeksiä laskettaessa. Nyt opintotuen suuri korotustarve sisältää myös opintolainan, joka oli vuonna 2003 300 euroa opintotukikuukautta kohden.

Ylipäätään kotitalouksien lainanotto on tekijä, joka ei sisälly selkeästi tulonsiirtojärjestelmään. Otettuja lainoja ei yleensä lasketa tuloksi, paitsi opiskelijan kohdalla hänen hakiessaan toimeentulotukea (eikä pelkästään otettua lainaa, vaan opiskelijoilta edellytetään valtion opintolainan hakemista toimeentulotuen ehtona). Lainojen lyhennyksiä yleensä ei lasketa kotitalouden menoksi, korot sen sijaan lasketaan useasti pääomatulojen kohdalla.

Tässä tehtiin vastaava herkkyystarkastelu kuin aiemmin. Tulos oli perusturvaohjelman mukainen: ensin korotukset kohdentuivat työttömyysturvaan ja yksinäisen kansaneläkkeeseen. Rahoitus kohdistui myös ohjelmien 2 ja 4 kohdalla yksinomaan pääomaveroprosentin korotuksiin.

TAULUKKO 10.3 Optimiajon tuottamat lainsäädännön muutokset kahdella askelpituudella, 10 % ja 5 % edellisestä parametrin arvosta. Toimeentulotukilainsäädäntö on rajattu muutoksista pois. Muuttujien kuvaukset taulukossa 10.4.

Iteraatio	Ohjelma 2			Iteraatio	Ohjelma 4		
	10 %:n askel				5 %:n askel		
	Parametri	Arvo	XPOM		Parametri	Arvo	XPOM
1	TYPVRAHA	25,32	29,96	1	TYPVRAHA	24,17	29,42
2	TYPVRAHA	27,85	31,46	2	TYPVRAHA	25,38	30,27
3	TYPVRAHA	30,64	32,97	3	TYPVRAHA	26,65	30,64
4	TYPVRAHA	33,70	34,55	4	TYPVRAHA	27,98	31,53
5	TYPVRAHA	37,07	36,27	5	TYPVRAHA	29,38	32,31
6	TYPVRAHA	40,78	38,62	6	TYPVRAHA	30,85	32,77
7	TYPVRAHA	44,86	41,12	7	TYPVRAHA	32,39	33,72
8	KEKOYK2	520,22	42,31	8	TYPVRAHA	34,01	34,70
9	TYPVRAHA	49,35	45,23	9	TYPVRAHA	35,71	35,70
10	OPIASPRO	88,00	45,50	10	TYPVRAHA	37,50	36,74
11	POVPR	10,00	45,76	11	TYPVRAHA	39,37	37,81
12	TYPVRAHA	54,28	48,82	12	TYPVRAHA	41,34	38,90
13	KEKOYK2	572,25	50,24	13	TYPVRAHA	43,41	40,03
14	KEKOYK2	629,47	51,80	14	KEKOYK2	496,58	40,94
15	KEKOYK1	542,80	52,32	15	TYPVRAHA	45,58	42,13
16	OPIASPRO	96,80	52,74	16	KEKOYK2	521,41	42,73
17	OPKK1MK	284,91	53,05	17	TYPVRAHA	47,86	44,15
18	OPKK1MK	313,40	53,36	18	KEKOYK2	547,48	45,15
19	OPKK1MK	344,74	53,79				
20	OPKK1MK	379,22	54,22				
21	OPKK1MK	417,14	54,66				
22	OPKK1MK	458,85	55,09				
23	OPKK1MK	504,74	55,65				
24	OPKK1MK	555,21	56,21				
25	OPKK1MK	610,73	56,90				
26	OPKK1MK	671,81	57,59				
27	OPKK1MK	738,99	58,54				
28	OPKK1MK	812,88	59,50				
29	OMAV	88,00	59,85				
30	OPKK1MK	894,17	60,70				
31	OMAV	96,80	61,19				
32	KEKOYK1	597,08	61,68				

TAULUKKO 10.4 Parametrien kuvaukset taulukosta 10.3, parametrien esiintymismäärät (N)

Ohjelma 2		Ohjelma 4		
10 %:n muutos		5 %:n muutos		
Parametri	N	Parametri	N	Parametrin kuvaus
KEKOYK1	2			Kansaneläke yksinäiselle I kuntaryhmä €/kk
KEKOYK2	3	KEKOYK2	3	Kansaneläke yksinäiselle II kuntaryhmä €/kk
OMAV	2			Yleisen asumistuen prosentti
OPIASPRO	2			Asumislisän prosentti
OPKK1MK	13			Opintotuki korkeakoulussa €/kk
POVPR	1			Asumistuen omavastuutaulukon %-muutos
TYPVRAHA	9	TYPVRAHA	15	Työttömyyspäiväraha €/päivä
XPOM	32	XPOM	18	Verotus: pääomaveroprosentti

Kauaskantoisin tulos tästä simulointimallin käyttötavasta on siinä, että optimoimalla tällä tavoin tulonsiirtojärjestelmää luodaan teoriaa tulonsiirtojärjestelmästä, jossa nousevat esiin olennaiset parametrit, jotka vaikuttavat köyhyyteen ja eriarvoisuuteen. Lainsäädäntö on jo sinänsä teoria, jossa jokaisella parametrilla on oma arvonsa (vastaavasti tieteellisessäkin teoriassa muuttujilla on kertoimensa), mutta emme tiedä näiden parametrien tärkeysastetta köyhyysvaikutuksen kannalta. Optimoinnin kautta löydämme kunkin parametrin tärkeysasteen. Tätä tietoa käyttämällä rakennettu tulonsiirtojärjestelmä on omalla tavallaan tieteellisempi tai rikkaampi kuin ennen. Tulonsiirtojärjestelmä toteuttaa nyt tavoitettaan paremmin kuin ennen.

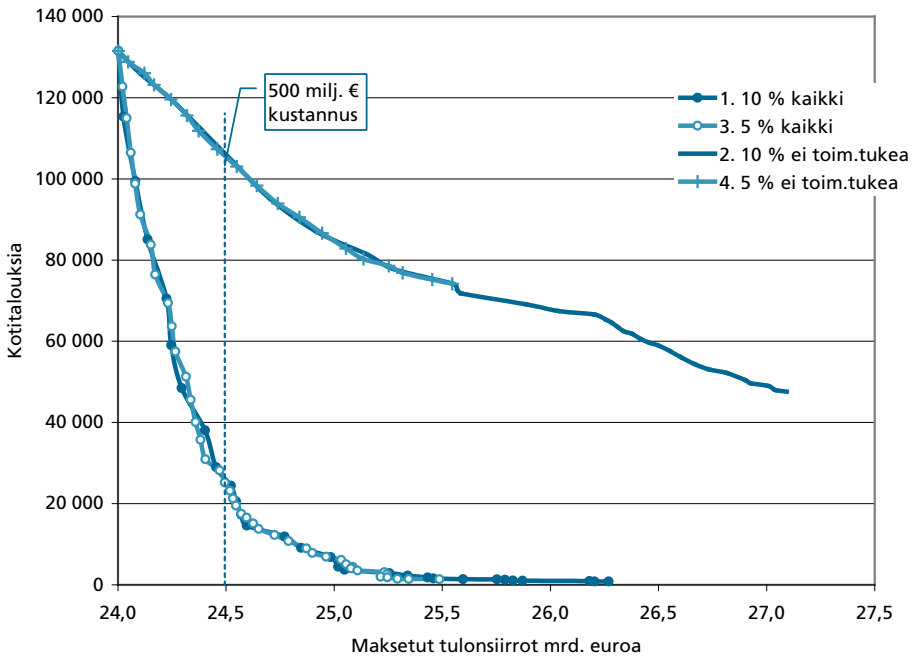
Hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmän optimointi köyhyyttä vähentävään suuntaan oli siis onnistunut. Mutta miten paljon eri ohjelmat tosi asiassa alentavat köyhyyttä ja eriarvoisuutta? Paras tapa esitellä näitä ohjelmia on analysoida niiden toteuttamisen vaikutuksia kotitalouksien tuloihin ja ennen muuta niiden köyhyyden mittaan. Analysoidaan myös näin muotoutuvaa uutta tulonsiirtojärjestelmää ja sen aiheuttamia kustannuksia tarkemmin seuraavassa luvussa.

10.1 Optimoinnin tuloksena saatujen ohjelmien empiirinen erittely

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää optimaalinen tulonsiirto- ja verotusjärjestelmä, jossa köyhyys ja eriarvoisuus ovat mahdollisimman alhaalla. Tämä tehtiin siten, että etsittiin pienistä muutoksista koostuva ketju, jolloin tavoitteet ovat joka vaiheessa edellistä paremmin saavutettu. Näitä ketjuja edellä kutsuttiin ohjelmiksi 1–4. Lisäksi kun tarkastellaan käytettävissä olevan tulon summaa kullakin askeleella, niin se on pyritty pitämään lähes vakiona ja siinä on hyvin onnistuttu.

Aluksi tarkastellaan löydettyä tulosta yleisellä, ohjelmien, tasolla. Ohjelmat 1–4 ovat hieman toisistaan poikkeavia ja niiden vertaaminen ei ole helppoa. Ne vähentävät tuloköyhyyttä ja eriarvoisuutta kukin hieman eri tavalla ja erisuuruisesti. Tuloköyhyys ja eriarvoisuus ovat analyysissa tulos- tai tavoitemuuttujan ominaisuudessa. Ohjelmat sinänsä perustuvat sekä 10 %:n että 5 %:n muutoksiin parametrin edelliseen arvoon, mutta parametrit vaihtelevat laadullisesti ohjelman edetessä ja siksi ohjelman etenemisvaiheen järjestysluku eli iteraatio ei ole aina sopiva määrällinen vertailukohta. Iteraation järjestyslukua käytetään, kun analysoidaan ohjelmien laadullisten muutosten vaikutuksia, ja maksettujen tulonsiirtojen summaa, kun analysoidaan ohjelmia kustannusten näkökulmasta.

Kuvioon 10.1 on piirretty ohjelmien CUPi:lla mitattu köyhyys suhteessa ohjelmien kustannuksiin. Siitä voidaan huomata, että ohjelmat 1 ja 3 ovat tuloksiltaan hyvin toistensa kaltaisia, ts. ei ole suurta väliä, käytetäänkö parametrin muutoksena 5:tä vai 10:tä prosenttia edellisestä arvostaan. Samoin on ohjelmien 2 ja 4 kanssa, tosin ohjelma 4 jää hieman lyhyeksi, kuten taulukosta 10.3 jo huomattiin.



KUVIO 10.1 Köyhiä kotitalouksia (CUPi:lla määriteltynä) ohjelmilla 1–4 suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin (mrd. euroa)

Ohjelmat 1 ja 3 ovat tehokkaita köyhyyden alentamisessa. Jo 500 miljoonan euron sijoitus⁶⁶ näyttää pudottavan lähtökohdassa 130 000 köyhän kotitalouden lu-

⁶⁶ Ohjelmassa 1 tämä 500 miljoonan kustannus ylittyy iteraatiossa 9 ja ohjelmassa 3 iteraatiossa 18 sekä ohjelmassa 2 iteraativaiheessa 4 ja ohjelmassa 4 iteraatiossa 8.

kumäärän 23 000–24 000:een. Sen sijaan ohjelmat 2 ja 4 eivät ole läheskään yhtä tehokkaita: samalla 500 miljoonalla eurolla köyhien lukumäärä alenee vain 20 000–25 000 kotitalouden verran. Tämä tulos esittää ennen muuta näiden köyhyysohjelmien tehokkuuden tavoitemuuttujan (CUPI) suhteen.

Jos sama ilmaistaan käyttämällä köyhyysrajana 50:tä % mediaanista, niin lähtökohtana on 108 000 köyhää kotitaloutta. Ohjelmat 1 ja 3 alentavat näissä samoissa iteraatiovaiheissa köyhyyden 25 000–34 000 kotitalouteen. Ohjelmat 2 ja 4 puuttavat köyhyyttä vain 14 000 kotitalouden verran.

Tulonjakoaineiston jokaiselle kotitaloudelle on laskettu jokaisessa vaiheessa sille kuuluvat tulonsiirrot ja verotus. Näin muodostuu suuri aineisto, jonka avulla voidaan vaihe vaiheelta seurata, mitä väestön tuloille tapahtuu ja mikä tulonsiirtojärjestelmän rakenne on. Tulokset raportoidaan ensin väestön suhteen ja sitten järjestelmän rakenteen suhteen.

Lopullinen aineisto sisältää kaikille 11 200 kotitaloudelle laskettuja tulonsiirtoja ja köyhyystilaa mittaavia muuttujia 46 kappaletta ja niiden lisäksi alkuperäisestä aineistosta siirrettyjä luokituksia, painomuuttujia ja muita 22 kappaletta. Nämä kaikki muuttujat lasketaan jokaisen ohjelman (1–4) jokaisessa iteraatiovaiheessa. Tietueita lopullisessa aineistossa on 1,4 miljoonaa. Itse ohjelmat on helppo laskea simulointimallilla uudelleen valmiiden tulonsiirtomuutosohjelmien avulla ja ottaa tässä vaiheessa uusia, pois jääneitä tulonsiirto- ym. muuttujia mukaan. Sen sijaan optimoinnin tekeminen uudelleen, jos haluaa muuttaa tavoitteita tai rajata optimointia uudella tavalla, on hieman työläämpää, mutta sitäkin varten on olemassa valmis SAS-ohjelma. Tässä on siis samalla luotu perusmenetelmä tulonsiirtojärjestelmän tai jonkin sen osan optimoimiseksi minkä tahansa mahdollisen tavoitteen suhteen. Luonnollisesti tavoitteen toteutumisaste on ilmaistava jollain indeksillä, joka on laskettavissa SOMA-mallin tulosaineistosta.

Ensin analysoidaan ohjelmien 1 ja 2 kokonaisvaikutusta väestön suhteen. Toiseksi tutkitaan yleisesti, miten ohjelmien johdosta syntyy häviäjiä ja voittajia sekä miten suuria voitot ja tappiot ovat. Kolmantena otetaan mukaan alueelliset kokonaisvaikutukset. Neljänneksi analysoidaan köyhyyden poistamisohjelman vaikutuksia huono-osaisuustutkimuksen kannalta tärkeissä ryhmissä. Sitten siirrytään järjestelmän analyysiin. Tutkitaan, miten eri tulonsiirtojen ja verojen määrät muuttuvat ohjelmien vaikutuksesta ja mitkä ovat eri tulonsiirtojen suhteet.

Tämä analyttinen vaihe on tärkeä myös sen takia, että nähtäisiin, siirtyykö tuloja riittävässä määrin oikeille, köyhyydestä kärsiville väestöryhmille. Tässä tarkastellaan tulonsiirtojärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksia väestön ja kotitalouksien näkökulmasta.

10.2 Kokonaisvaikutus

Tässä luvussa käsitellään näiden neljän ohjelman tehokkuutta köyhyyden vähentämisessä yleisellä tasolla. Tässä myös valitaan jatkoon parhaiten soveltuvat ohjelmat ja nimetään ne sisältönsä mukaan.

Paras tapa esittää muutos kahden tilan välillä on tarkastella näiden tilojen välistä kyseisessä indeksissä (tässä eri köyhyys- ja eriarvoisuusindekseissä) tapahtuvan suhteellisen muutosten luonnollista logaritmia (Vartia 1976, 169). Suhteelliset muutokset prosentteissa otetaan suhteessa lähtötasoon eli simulointiin, joka tapahtui vuoden 2003 lainsäädännön mukaisena. Arvo 0 tarkoittaa logaritmiasteikolla muutosta 1 %:iin lähtökohdasta, mikä on köyhyyden suhteen jo paljon. Muutokset eivät prosenttiasteikolla pienillä luvuilla erotu toisistaan, mutta logaritmisella asteikolla ne erottuvat selvästi. Tässä luvussa analysoidaan ohjelmien kokonaisvaikutusta ja käytetään luonnollista logaritmiasteikkoa saamaan esiin ohjelmien vaikutukset lähellä absoluuttista nollaa eli silloin, kun ohjelma onnistuu lähes hävittämään köyhyyden. Myöhemmin siirrytään esittämään suhteellinen muutos pelkästään prosenttilukuina.

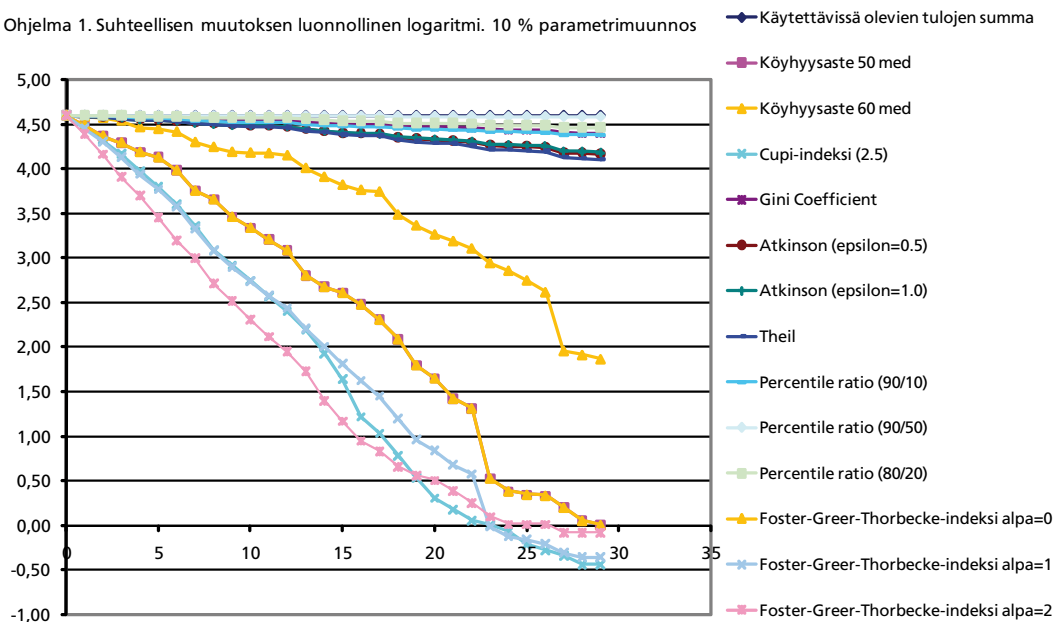
Aineisto on sama koko ajan. Vertailun kohteena ovat eri ohjelmat. Tämän takia on järkevää esittää ohjelmien erot ilman luottamusvälejä. Vasta kun tehdään tarkasteluja ohjelmien toteuttamisen köyhyysvaikutuksesta yhteiskunnassa, siis perusjoukossa, luottamusvälit ovat paikallaan.

Mittareina käytetään ensinnä käytettävissä olevien tulojen summaa, joka ilmaisee sen, missä määrin eri iteraatiovaiheissa on saavutettu tulojen ja menojen suhteen tasapaino. Mikäli tuloksena eri kuvioissa on suora musta viiva koko tarkasteluvälissä, niin tämä tavoite on saavutettu. Toiseksi mitataan tavoiteindeksin eli CUPi-indeksin suhteen, miten ohjelmat poistavat köyhyyttä, tämä saa paksun mustan viivan muodon. Eriarvoisuutta mitataan Gini-indeksillä, atkinson-indeksillä (epsilon = 0.5), theil-indeksillä ja desiilirajojen 90/10-suhteella. Köyhyyttä mitataan CUPi-indeksin ja Foster-Greer-Thorbeckin kahden indeksin (alphan arvot 1 ja 2, FGT-indeksin köyhyysraja on 50 % mediaanitulosta) lisäksi mediaaniin perustuvilla köyhyysasteilla, joissa käytetään köyhyysrajoina 50:tä % ja 60:tä % mediaanista. Näistä valitaan selkeimmin erottelavat indeksit jatkoanalyyseissä käytettäväksi.

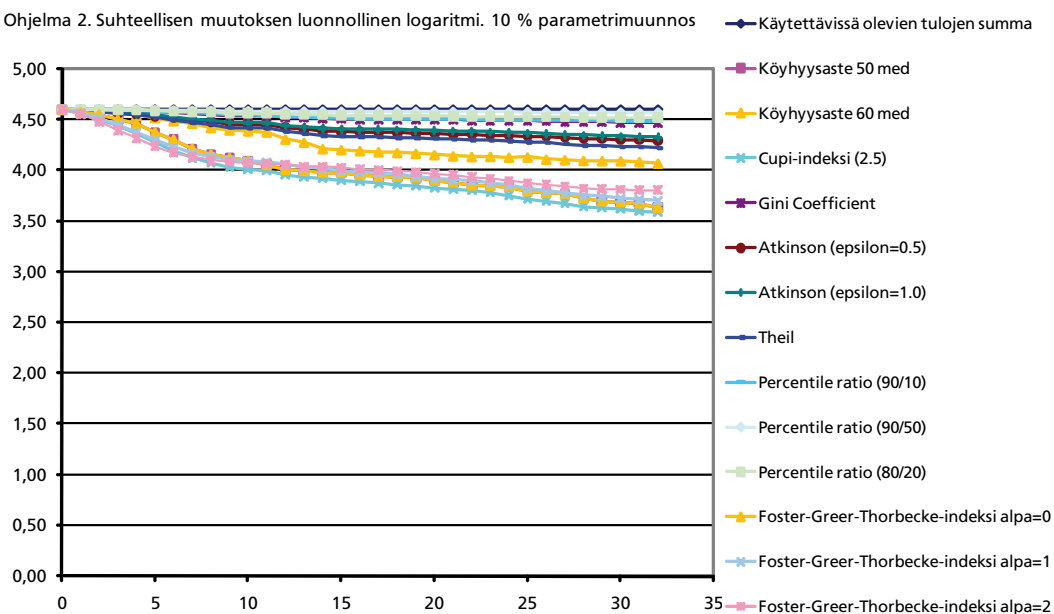
Ohjelmat 1 ja 3 täyttävät tutkimuksen tavoitteen selvästi ja tehokkaasti. Ohjelma 1 saavuttaa tavoitteen selkeämmin kuin ohjelma 3, sillä siinä muutos ulottuu nollan alapuolelle, ts. köyhyys laskee alle 1 %:iin lähtökohdasta. Ohjelma 3 on parempi kuin ohjelma 1 muutoksen tasaisuuden suhteen, mikä juontuu ilmeisesti pienemmästä muutoksesta (5 %), joka eri parametreihin ohjelmassa 3 tehtiin. Ohjelmien kustannusvaikutuvuuksissa ei ole eroja (samoilla menoilla saatiin aikaan yhtä suuri köyhyyden vähentyminen), mikä paljastui kuviossa 10.1 (sivulla 121). Näistä kahdesta valitaan ohjelma 1 jatkoanalyyseihin, koska se kykenee lähes poistamaan köyhyyden.

KUVIOT 10.2–10.5 Ohjelmien 1–4 vaikutus köyhyden ja eriarvoisuuden muutoksiin erällä keskeisillä köyhyys- ja eriarvoisuusindekseillä

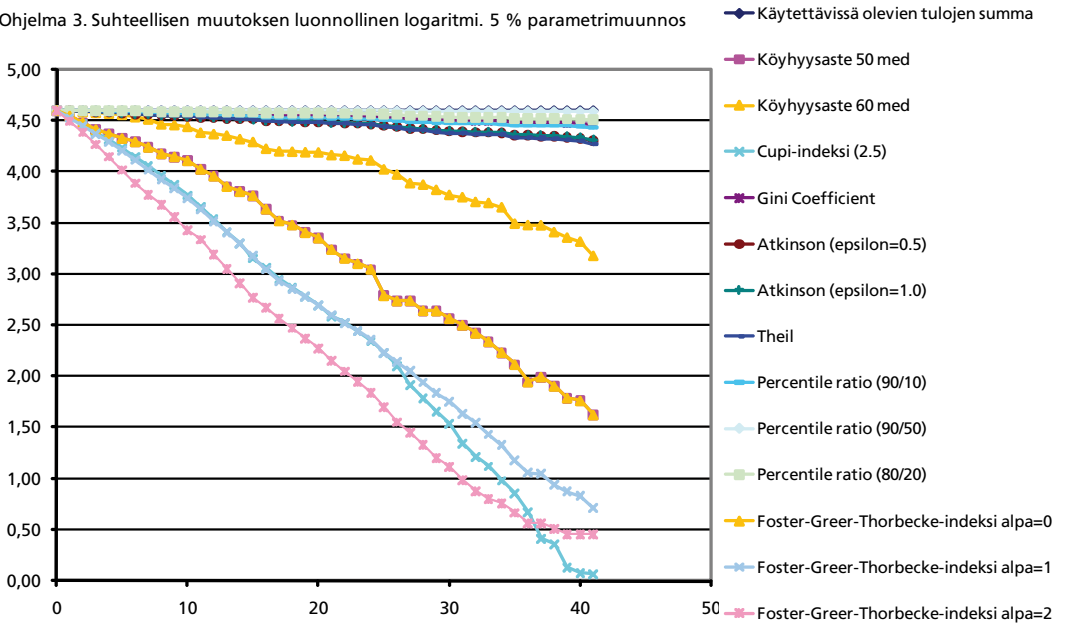
Ohjelma 1. Suhteellisen muutoksen luonnollinen logaritmi. 10 % parametrimuunnos



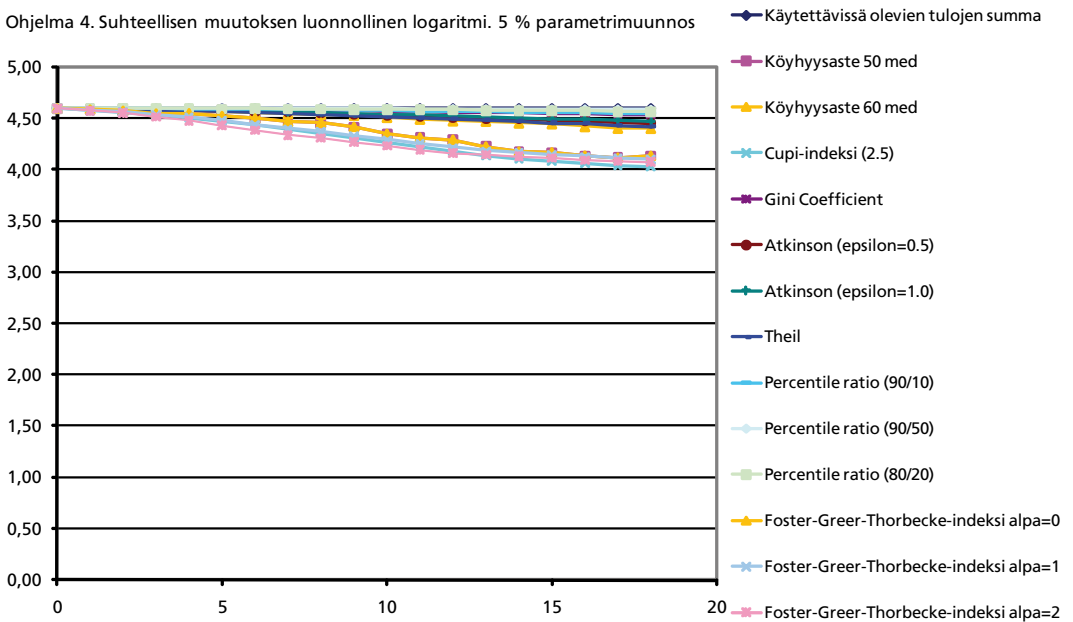
Ohjelma 2. Suhteellisen muutoksen luonnollinen logaritmi. 10 % parametrimuunnos



Ohjelma 3. Suhteellisen muutoksen luonnollinen logaritmi. 5 % parametrimuunnos



Ohjelma 4. Suhteellisen muutoksen luonnollinen logaritmi. 5 % parametrimuunnos



Ohjelmasta 1 käytetään tästä lähtien nimitystä **toimeentulotukiohjelma**, koska se sisältää vain toimeentulotukeen kuuluvia lainmuutoksia. Tämä ohjelma korjaa sosiaaliturvaverkon kaikki repeytymät ja aukot. Se voisi toteutuessaan muodostaa yhteiskuntaamme riittävän minimiturvan. Siitä käytetään myös nimitystä viime-sijainen sosiaaliturva.

Jäljelle jäävät ohjelmat 2 ja 4, joissa toimeentulotukea määrittelevä lainsäädäntö on jätetty optimoinnin ulkopuolelle. Ne molemmat tuottavat tulonsiirtojärjestelmään monipuolisempia muutoksia kuin ohjelmat 1 ja 3, sillä työttömyysturvan riittämättömyys⁶⁷, alhainen kansaneläkkeen taso, asumistuen ja opintotuen riittämättömyys löytyvät niistä. Ohjelmassa 4 mukaan pääsi ainoastaan kansaneläke ja työttömyysturva ja iteraatiokierrosten määrä jäi kahdeksaksitoista, vaikka etenemisaskel oli vain 5 % (ks. ohjelmien yhteenvetotaulukko 10.4 sivulla 120). Optimointi siis jäi tavallaan kesken, mikä johtuu optimoinnin asetuksista. Ohjelma käski lopettamaan iteroinnin, jos saavutettu hyöty oli alle 2 % edellisellä iteraatiokierroksella saavutetusta köyhyysindeksin arvosta. Ilmeisesti tämän kriteerin pienentäminen olisi johtanut ohjelman 2 kaltaiseen parametrikokoonpanoon. Tämä on osoitus optimointiajon asetusten merkityksestä. Täten valinta on helppo, valitaan ohjelma 2, koska ohjelma 4 jäi kesken.

Ohjelmasta 2 käytetään tästä lähtien nimitystä **perusturvaohjelma**, koska se sisältää perusturvaan laskettaviin tulonsiirtoihin kuuluvia lainmuutoksia. Perusturvan pääosa on syyperustaista toimeentuloturva, kuten alin työttömyysturva, alimmat eläkkeet eli kansaneläke ja yleinen perhe-eläke, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha, asumistuet, opintotuet, ja siihen lasketaan myös toimeentulotuki. Perusturvassa on usein mukana tarveharkintaa ja sen vastakohtana voidaan pitää ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Toki tämä perusturvaohjelma parantaa myös ansioihin perustuvaa sosiaaliturvaa, siltä osin se on kytketty siihen (esimerkiksi työttömyysturva). **Perusturvaohjelmassa** toimeentulotukea ei kuitenkaan paranneta, vaan se on vuoden 2003 lain mukainen. Perusturva muodostaa ns. ensisijaisen turvan niille, jotka ovat ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ulkopuolella syystä tai toisesta.

Kuvioissa 10.2–10.5 x-akselilla on iteraation järjestysluku, joka kertoo vain sen, missä vaiheessa ohjelmaan tehtiin optimaalinen muutos. Se ei kerro esimerkiksi muutosten kustannuksista tai muusta vaikutuksesta mitään.

Pohjimmaltaan ohjelmissa on kyse tulonsiirtojen avulla tehtävästä tulojen uudelleenjaosta ja tämän mukaan y-akselilla on luonnollista pitää vaikutus, saadun tulonsiirron määrä tai tulonjakovaikutus ja x-akselilla maksettujen tulonsiirtojen

67 Riittämättömyydellä tässä tarkoitetaan sitä, että ko. normien muutoksilla parempaan suuntaan saavutetaan köyhyyden alenemista. Aivan aukoton tämä päättely ei ole, sillä voi olla esimerkiksi yksinäinen henkilö, joka saa työttömyysturvaa yhden kuukauden ja on 11 kuukautta palkan alaisuuden takia ”työtä tekevä köyhä”, jota ei voida auttaa näinä kuukausina kuin toimeentulotuen ja asumistuen kautta, joista edellinen oli tässä ohjelmassa jäädytetty. Mutta tällaiset erikoistapaukset on tässä eliminoitu sitä kautta, että optimointi tapahtuu vain yhden parametrin suhteen kerrallaan, eli muutoksen juuri valitulla parametrilla täytyy koskea melko suurta joukkoa, jotta se ylipäätään voisi tulla valituksi. Tämän takia on oikeutettua puhua ko. parametrin ja sitä vastaavan tulonsiirron riittämättömyydestä.

määrä eli ohjelman aiheuttama kustannus, joka koostuu pääosin veroista. Tässä-
hän veroja lisättiin yksinomaan pääomaverojen kautta, sillä se toimenpide alensi
voimakkaimmin tuloilla mitattua eriarvoisuutta eli gini-kerrointa.

Toimeentulotukiohjelma sisältää vain toimeentulotukeen tehtäviä muutoksia.
Se on myös erittäin tehokas tapa alentaa köyhyyttä. Foster-Greer-Thorbecke (FGT)
ja CUPi-indeksit näyttävät laskevan voimakkaimmin. Nämä indeksit mittaavat se-
kä köyhien määrää että köyhyyden syvyyttä ja osoittavat, että köyhyys näin määri-
teltynä alenee voimakkaimmin.

Eriarvoisuutta toimeentulotukiohjelma alentaa huomattavasti vähemmän
kuin köyhyyttä, tähän olikin edelliselle alisteinen tavoite. Theil- ja Atkinson (ep-
silon = 0.5) -indeksit reagoivat ohjelman edetessä voimakkaimmin.

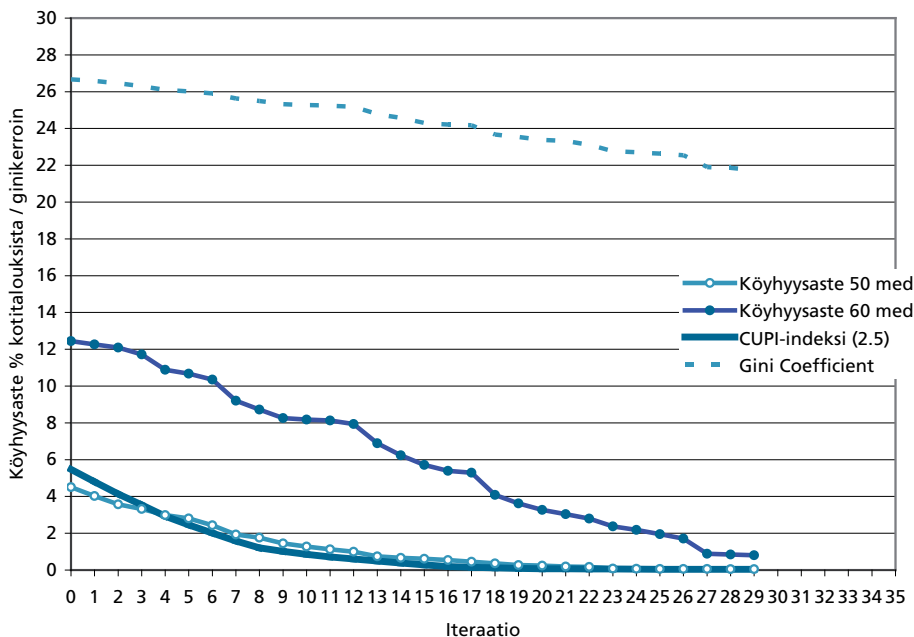
Perusturvaohjelman tehokkuus köyhyyden vähentämisessä on olennaisesti
toimeentulotukiohjelmaa heikompi. Yksi luonnollinen selitys tälle on tulonsiirron
kohdejoukossa. Työttömyysturvaa voivat saada vain työttömät. Asumistuen koh-
dejoukkoon kuuluvat yleensä vain vuokralla asuvat. Kuitenkin eri mittarit käyttäy-
tyvät samantapaisesti kuin toimeentulotukiohjelmassa. CUPi-indeksi nousi odo-
tetusti (koska optimointi suoritettiin sen suhteen) tehokkaimmaksi mittariksi ja
yllättäen FGT-indeksi (alpa = 2) jäi heikoiten reagoivaksi köyhyysindeksiksi. Tä-
mä on osoitus siitä, että syyperustaisia tulonsiirtoja saavat kuuluvat usein ei-köy-
hien luokkaan. Näiden tulonsiirtojen nostaminen vaikuttaa toimeentulotukea her-
kemmin köyhyysrajan nousuun ja köyhyys nousee tästä syystä. FGT-indeksissä
köyhyysrajalla on suurta merkitystä, sillä kasvaessaan se lisää köyhien joukkoa (q),
mutta samalla kaavan sulkulausekkeen arvo pienenee ja siten indeksin arvo riippuu
siitä, mitä tapahtuu köyhien tuloille⁶⁸; FGT-indeksin käyttäytymistä köyhyysrajan
muutoksen suhteen on siis varsin vaikea käsitteellistää täsmällisesti. Köyhyysra-
jaa käyttämätön CUPi-indeksi reagoi voimakkaammin kuin FGT-indeksi perus-
turvaohjelmaan. CUPi-indeksiä laskettaessa vertailukohtana pidetty käytettävissä
olevien tulojen summa pyrittiin pitämään hyvin lähellä vakioita, ja kaikki köyhille
menevät tulonsiirrot todella vaikuttavat tämän köyhyysindeksin arvoa alentavasti.
CUPi-indeksi onkin hyvä mittaamaan juuri tulonsiirtojen muutosten kohdentu-
mista köyhille ja ei-köyhille. Tässä tuli esille CUPi-indeksin voima, mutta hyvin sa-
mantapaisesti kaikki käytetyt köyhyysindeksit reagoivat tulonsiirtojen kasvuun.

Toista voidaan sanoa köyhyysasteista, jotka käyttivät köyhyysrajana 50:tä % ja
60:tä % ekvivalentin käytettävissä olevan tulon mediaanista. Edellisellä köyhyysas-
teen muutos on hyvin lähellä köyhyysindeksien muutosta. Sitä vastoin 60 %:n köy-
hyysastemittari on sijoittunut köyhyysindeksien ja eriarvoisuusindeksien väliseen
tilaan. Tämä sama ilmiö toistui kaikissa ohjelmissa (1–4). Ohjelmassa 4 tämä in-
deksi sijoittui selvästi eriarvoisuusindeksien joukkoon. Tällainen indeksien luokit-
telu on simuloinnilla saadun aineiston suhteen selkeämpää kuin puhtaasti satun-
naisotosaineistoista laskettuna, sillä simulointiaineistossa vaihtelun syy on tiedossa

⁶⁸ $FGT(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_q \left(1 - \frac{y}{z}\right)^\alpha$; $y = \text{tulot}$, $z = \text{köyhyysraja}$, $\alpha \geq 0$, $n = \text{otoskoko}$, $q = \text{köyhien joukko}$

ja hyvin hallittua. Yleensä tulonsiirron korotus kohdistuu samoille tai lähes samoille kotitalouksille kuin edellisessäkin iteraatiovaiheessa.

Edellä esitettyjen ohjelmien köyhyysvaikutukset esitetään absoluuttisina köyhyysasteen muutoksina kuvioissa 10.6 ja 10.7. Samalla esitetään gini-kertoimen muutos.

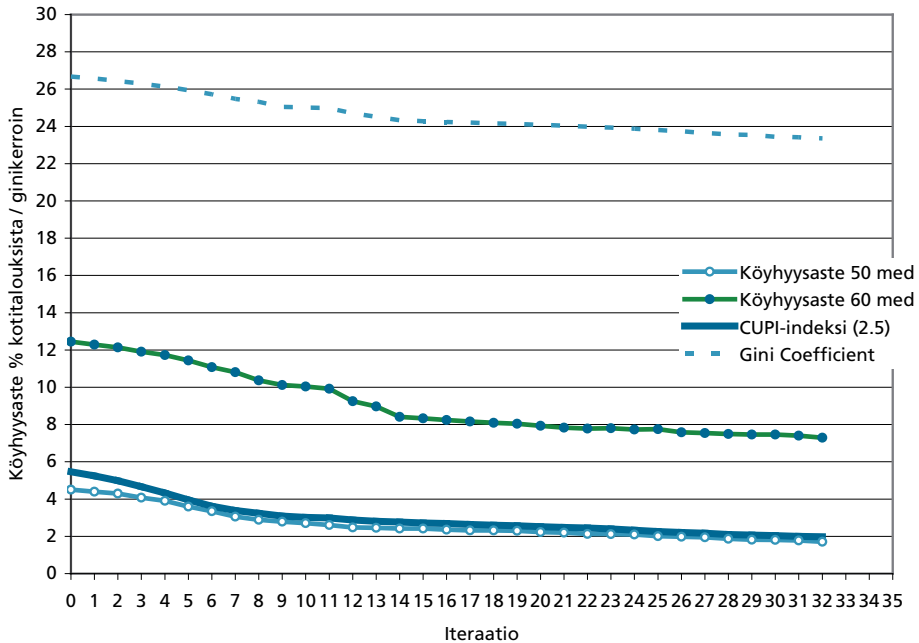


KUVIO 10.6. Toimeentulotukiohjelman köyhyys- ja eriarvoisuusvaikutus iteraatiovaiheen mukaan. Gini-kertoimen yksikkö on normaali.

Kuvioista 10.6 ja 10.7 näemme köyhyiden merkittävän laskun molemmilla ohjelmilla. Myös eriarvoisuus (gini) laskee. Esimerkiksi LIS-taulussa (liitetaulukko 10) Suomi oli 30 maan joukossa vuonna 2000 kolmanneksi tasaisimman tulonjaon maa. Jos vuonna 2003 Suomen paikka on lähellä 3. sijaa, niin koko toimeentulotukiohjelma alentaa gini-lukua 5 yksikköä ja koko perusturvaohjelma noin 3 yksikköä; molemmat veisivät Suomen LIS-maiden joukossa kirkkaasti ykköseksi tulojen eriarvoisuuden vähyydessä.

Toimeentulotukiohjelmalla (kuvio 10.6) 50 %:n rajalla mitattu köyhyys alittaa 2 prosenttiyksikön rajan iteraatiovaiheessa 7. Perusturvaohjelmalla (kuvio 10.7) sama tapahtuu vasta iteraatiovaiheessa 25.

60 %:n rajalla mitattu köyhyys sen sijaan laskee toimeentulotukiohjelman mukaan iteraatiovaiheessa 7 (kuvio 10.6) 9 %:n tuntumaan. Perusturvaohjelman mukaan (kuvio 10.7) iteraatiovaiheessa 25 päästään 8 prosentin tuntumaan; tähän toimeentulotukiohjelmalla päästään jo vaiheessa 9.

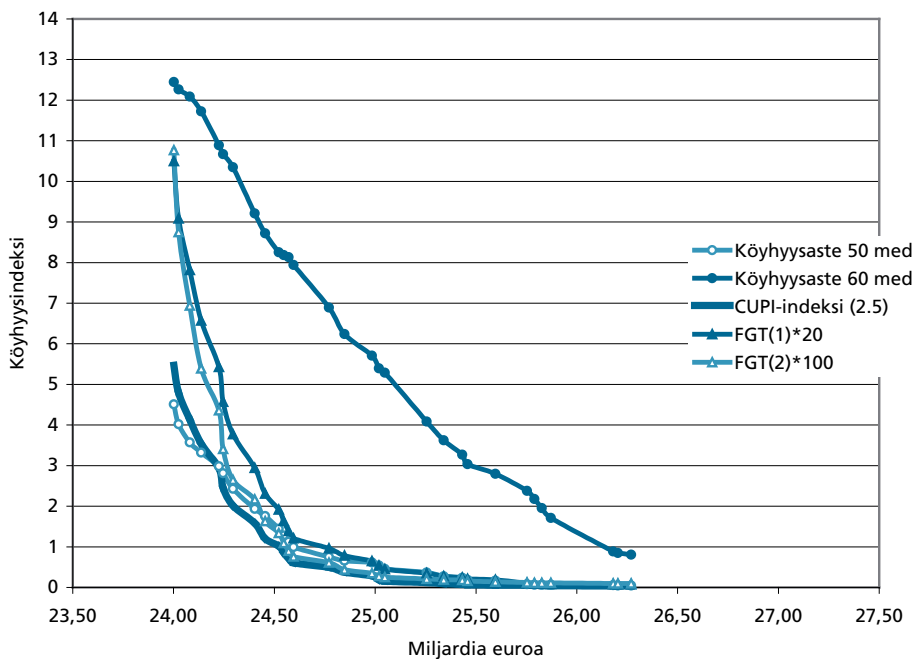


KUVIO 10.7. Perusturvaohjelman köyhyys- ja eriarvoisuusvaikutus iteraatiovaiheen mukaan. Ginikertoimen yksikkö on normaali.

Köyhyys laskee siis toimeentulotukiohjelmalla varsin nopeasti, mutta perusturvaohjelmalla aluksi nopeasti ja sitten hitaammin (vaiheen 14 jälkeen). Vaiheen 15 kansaneläkkeen korotus ei enää samalla vauhdilla alenna köyhyyttä kuin tätä ennen tehdyt korotukset (taulukko 10.3 sivulla 119).

Edellä olevissa kuvioissa x-akselilla oli iteraationumero, joka osoittaa laadullisten muutosten paikan. Tehdyn muutoksen vaikutus edellisiin muutoksiin verrattuna oli luettavissa y-akselilta. Kokonaisvaikutuksen kuvasta jää uupumaan köyhyysvaikutuksen mittaaminen saman ulottuvuuden suhteen. Täksi ulottuvuudeksi on mahdollista ottaa muutoksen aiheuttamat kustannukset eli muutokset maksetuissa tulonsiirroissa. Kuvioissa 10.8 ja 10.9 esitetään tämä vaikutus molempien ohjelmien suhteen.

Kuvion 10.8 ohjelma tarkoitti pelkästään toimeentulotukeen tehtäviä normien korotuksia. Toimeentulotukea halutaan pitää viimesijaisena toimeentuloturvana. Köyhyyspolitiikan kannalta näyttäisi olevan erittäin tehokasta suunnata rahaa juuri toimeentulotukeen; sillä pystytään suhteellisesti pienellä panostuksella saavuttamaan tilanne, jossa köyhiä ei olisi kuin murto-osa nykyisestä. Yhdellä miljardilla voidaan saada 50 %:n köyhyysaste ja CUPI-indeksi alle yhteen prosenttiin. Ja jos panostetaan toinen miljardi, niin myös 60 %:n köyhyysaste alenee simulointimallin laskelman mukaan yhden prosentin tuntumaan tai hieman sen alle (samalla varsinaiset köyhyysmittarit näyttäivät lähes nollaa).

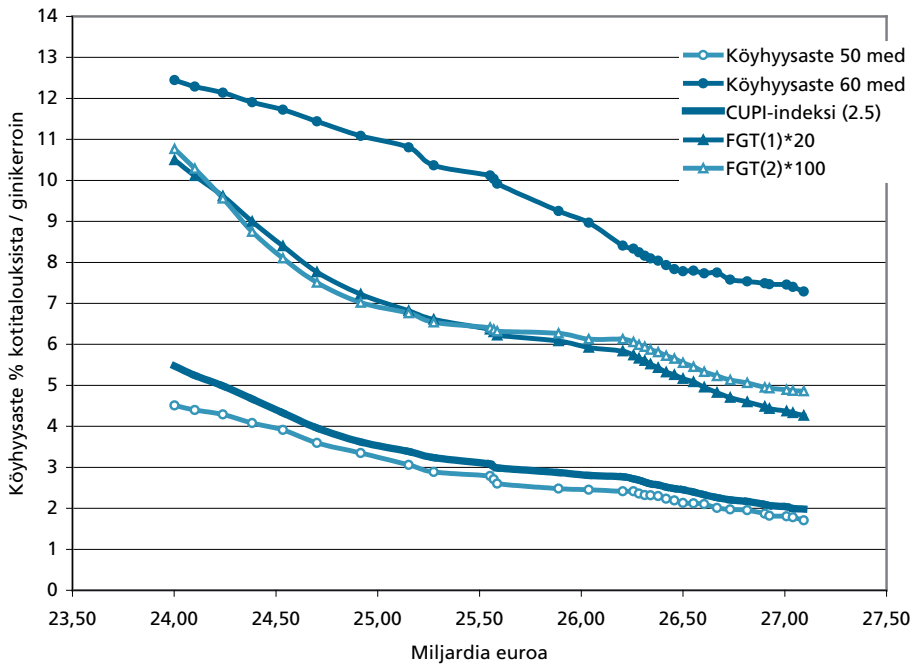


KUVIO 10.8. Toimeentulotukiohjelman ja kustannusten suhde eri indekseillä

Köyhyden alentamisstrategiaksi voidaan myös valita muun sosiaaliturvan kuin toimeentulotuen parantaminen. Tämähän on oikeastaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion idean mukainen tavoite: tulonsiirtojen tulisi turvata yksilöiden ja perheiden toimeentulo erilaisten riskitilanteiden vallitessa, kuten työttömyyden, opiskelun, sairauden, vanhuuden, kyvyttömyyden, lasten hoitotarpeiden jne. aikaiseksi toimeentulon turvaamiseksi. Näiden tulonsiirtojen tason täytyisi olla niin anteliaita, että ne sinänsä riittävät toimeentulon turvaamiseen eikä viimesijaista toimeentuloturva, toimeentulotukea, tarvita.

Kuvio 10.8 esittää siis simulointimallin laskeman toimeentulotuen köyhyysvaikutusta. Todellisen toimeentulotuen vaikutus on jonkin verran erilaista. Todelliseen toimeentulotukeen vaikuttavat toisaalta lisäävästi ehkäisevä toimeentulotuki, ylimääräiset menot (esimerkiksi sairauden hoito) ja tulojen epätasainen jakautuminen vuoden ajalle, toisaalta vähentävästi tuen alikäyttö.

Seuraavassa tutkitaan sitä, miten paljon muuhun toimeentuloturvaan kuin toimeentulotukeen on tehtävä parannuksia, jotta köyhyys alenisi ja sitä kautta saavutettaisiin pohjoismaisen hyvinvointivaltion edellä mainittu tavoite. Tähän tavoitteeseen pyritään perusturvaohjelmassa. Kuviossa 10.9 on esitetty perusturvaohjelman köyhyysvaikutukset kustannusten suhteen.



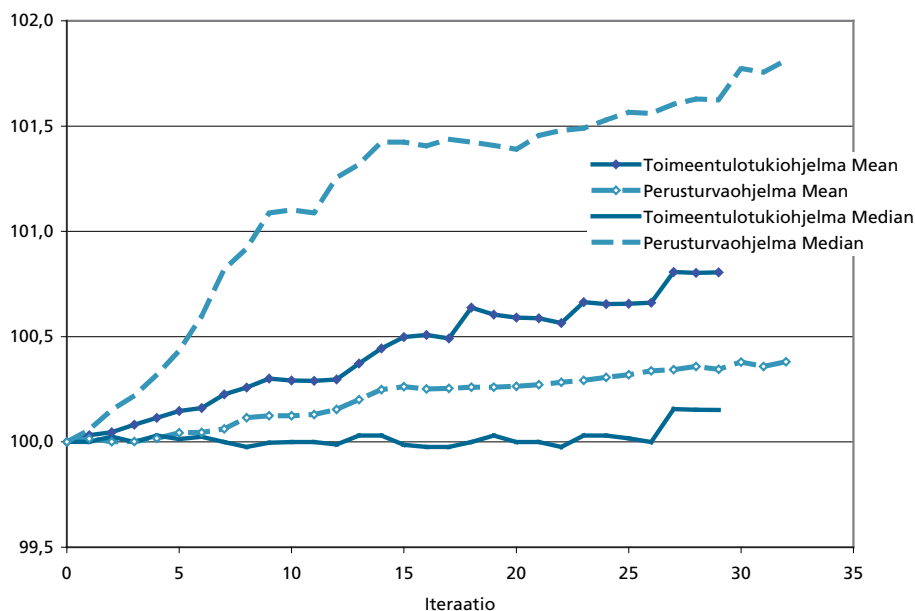
KUVIO 10.9 Perusturvaohjelman ja kustannusten suhde eri indekseillä

Perusturvaohjelma on kalliimpi kuin toimeentulotukiohjelma, samalla sen köyhyysvaikutukset ovat selvästi pienemmät. Hieman yli miljardilla eurolla (24 miljardin nostaminen hieman yli 25 miljardiin) laskisi kuvion laskelman mukaan 50 %:n köyhyysaste noin 1,5 prosenttiyksikköä, kun samalla rahalla päästään toimeentulotukiohjelma noin 4 prosenttiyksikön alenemaan. Syy tähän on mitä ilmeisimmin siinä, että toimeentulotuki menee tarkemmin köyhille kuin muu sosiaaliturva.

Muutokset, joita kuviossa 10.9 tarkastellaan, koskevat alussa pääosin työttömyysturvaa, hieman kansaneläkkeitä ja asumistukea, ja lopussa on sarja opintorahan korotuksia (taulukko 10.3 sivulla 119).

Kuvio 10.9 on myös osoitus siitä, että nykyisen tulonsiirtojärjestelmän toimesta on olemassa köyhyyttä, jota muu tulonsiirtojärjestelmä – kuin toimeentulotuki – voi alentaa. Myöhemmin osoitetaan, että toimeentulotuen tarve ei perusturvaohjelman edetessä häviä, vaikka toimeentulotuen normit ovat selvästi alle köyhyysrajan (Ritakallio 2007, 134–5).

Perusturvaohjelman ongelmana on myös ekvivalentin tulon mediaanin kehitys, sillä se vaikuttaa köyhyysrajan määräytymiseen. Kuvio 10.10 näyttää tämän selvästi, perusturvaohjelmassa mediaani ja sen myötä köyhyysraja nousevat, mutta ei toimeentulotukiohjelmassa. Osa köyhyyden sitkeydestä johtuu köyhyysrajan noususta, kun köyhyys mitataan köyhyysasteella. Kuitenkin perusturvaohjelman mediaanin kehitys on melko maltillista ja muutettuna köyhyysrajaksi sekin puolittuu.



KUVIO 10.10 Ohjelmien aiheuttamat ekvivalenttien tulojen mediaanin ja keskiarvon suhteelliset muutokset (lähtökohta 100)

Keskiarvoon pohjautuva köyhyysmittari olisi kuitenkin tässä ollut tasapuolisempi, sillä siinä tapahtuu molemmissa ohjelmissa lievää muutosta.

Syyperustaisen sosiaaliturvan suuretkaan korotukset eivät siis kykene poistamaan köyhyyttä, vaan siinä tarvitaan toimeentulotukea. Järjestelmän eri muutosvaihtoehtojen tarkastelun laajentaminen jätetään tähän, sillä se laajentaisi tehtävää melkoisesti. On selkeästi tuotu esiin, mitä köyhyyden poistaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen voivat tarkoittaa hyvinvointivaltion edelleen kehittämisen kannalta – joutumatta rahoituskriisiin. Pääomatuloja saavat saattavat tosin nostaa pääomaveroprosentin korottamisesta poliittisen kriisin. Mutta sen arvailu ei ole tämän tutkimuksen aiheena, vaan empiiris-metodinen tarkastelu tulonsiirtojärjestelmässä piilevistä mahdollisuuksista saada aikaan vähemmän köyhyyttä ja enemmän tasa-arvoisuutta.

11 OPTIMOINNIN TULOKSET VÄESTÖ- RYHMITTÄIN JA TULONSIIRTO- JÄRJESTELMÄN MUUTOKSET

Ensin tutkitaan yleisesti, miten ohjelmien johdosta syntyy häviäjiä ja voittajia sekä miten suuria voitot ja tappiot ovat. Toiseksi otetaan mukaan alueelliset kokonaisvaikutukset. Kolmanneksi analysoidaan köyhyyden poistamisohjelman vaikutuksia huono-osaisuustutkimuksen kannalta tärkeissä ryhmissä. Sitten siirrytään järjestelmän analyysiin. Tutkitaan, miten eri tulonsiirtojen ja verojen määrät muuttavat ohjelmien vaikutuksesta ja mitkä ovat eri tulonsiirtojen suhteet.

Tämä analyttinen vaihe on tärkeä myös sen takia, että nähtäisiin, siirtyykö tuloja riittävässä määrin oikeille, köyhyydestä kärsiville väestöryhmille. Tässä tarkastellaan tulonsiirtojärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksia väestön ja kotitalouksien näkökulmasta.

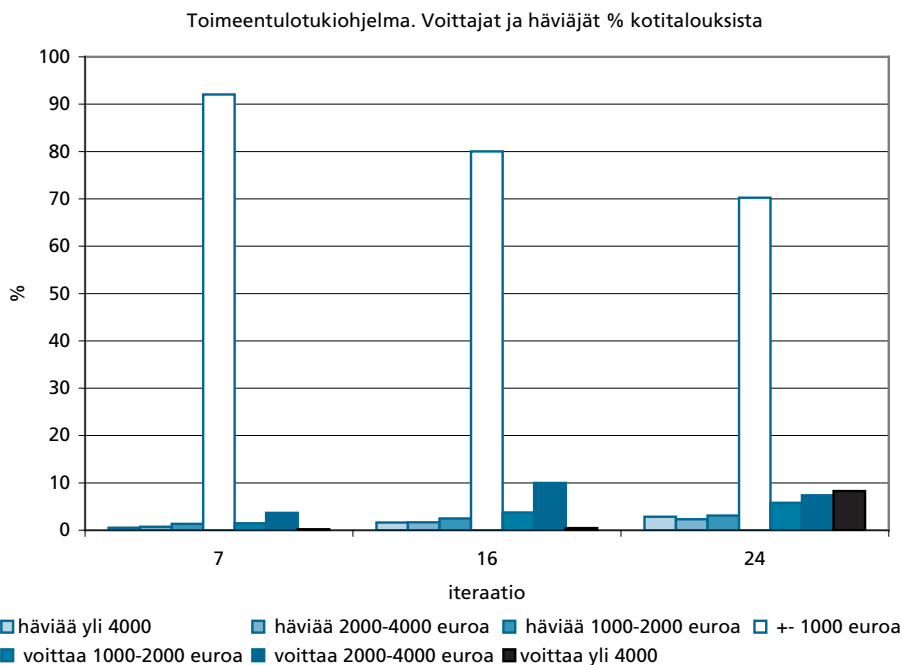
11.1 Voittajat ja häviäjät

Kun sosiaaliturvaa halutaan kehittää olemassa olevaa kakkua eli tulosummaa muuttamatta, niin se ei voi tapahtua ilman, että osa kotitalouksista joutuu voittajan, osa häviäjän rooliin. Tässä tutkimuksessa asetelma on kauttaaltaan tämä.

Lisäksi tulosummalla tarkoitetaan kotitalouksien tuloja, yritysten tuloihin ja varallisuuteen ei tässä puututa. Rahoitusmuodoksi valikoituneella pääomaverolla tarkoitetaan kotitalouksien maksamaa pääomatuloa, siis henkilöiden saamia osinkotuloja, yrityksistä pääomana kotitalouksille siirrettyä tuloa, metsien myyntituloja, korkotuloja jne. Malli laskee pääomaveron kertyvän 7,4 miljardia euroa vuoden 2003 lainsäädännön mukaan (Tulonjakoaineiston 2003 mukaan myös 7,4 mrd. euroa eli malli tuottaa lähes saman luvun kuin aineisto). Ohjelmien rahoituksessa on siis kyse tämän summan suurentamisesta.

Voittajia ja häviäjiä tarkastellaan kolmessa iteraatiovaiheessa. Valitaan sekä toimeentulotukiohjelmassa että perusturvaohjelmassa iteraatiot 7, 16 ja 24. Valinta olisi voinut olla muunlainenkin ja kriteerinä olivat lähinnä toimeentulotukiohjelmassa tapahtuvat vaikutukset: iteraation vaiheessa 7 köyhyys suurin piirtein puolittuu, vaiheessa 24 köyhyys on noin 1 % lähtökohdasta ja vaihe 16 sijoittuu edellisten väliin. Perusturvaohjelman 2 köyhyysvaikutus on sen verran vähäistä, että siitä ei mitään selvää kriteeriä löytynyt, ja siksi otettiin samat iteraatioluvut, varsinkin kun perusturvaohjelman lopussa muutoksia tapahtuu pääosin opintotuessa ja sen merkitystä ei tässä pidä korostaa väestöryhmän suhteellisen pienuuden takia.

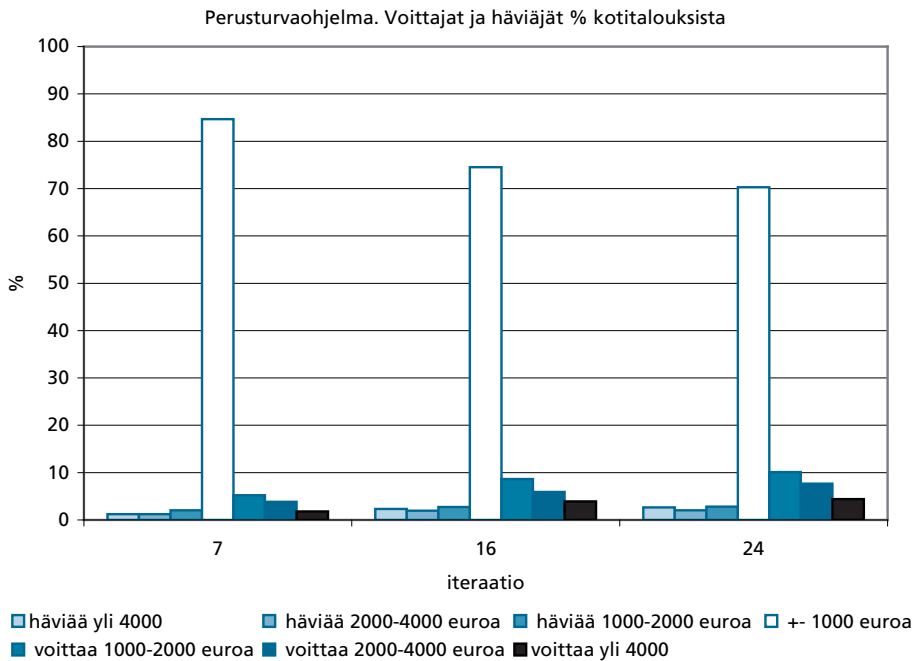
Kuvion 11.1 mukaan ohjelman iteraatiovaiheessa 7, jolloin köyhyys puolittuu, yli 90 % kotitalouksista voittaa tai häviää alle 1 000 euroa vuodessa. Yli 1 000 euroa häviävien osuus on tässä vaiheessa pienen pieni. Yli 1 000 euroa voittavien osuus on hieman suurempi, noin viiden prosenttiyksikön luokkaa. Tällainen tulojen uudelleenjakso on siis välttämätöntä, jos halutaan puolittaa köyhyys.



KUVIO 11.1 Toimeentulotukiohjelman mukaiset voittajien ja häviäjien osuudet kolmessa iteraation vaiheessa

Alennettaessa edelleen köyhyyttä huomataan (kuvio 11.1) iteraation vaiheessa 16, että tulee esiin selvä toimeentulotukea tarvitseva väestöryhmä, nimittäin 2 000–4 000 euroa vuodessa voittavia, joita on tässä vaiheessa 10 % väestöstä. Sen sijaan tätä enemmän tarvitsevia ei juuri ole. Myös maksajien puolella alkaa erottua pylviä, mutta mitään selvää paljon häviävää ryhmää ei näytä syntyvän. Tämä on yllättävää, sillä rahoitusohjelma oli yksipuolisesti pääomatulojen verotukseen puutuva. Ehkä pääomatuloja saavia on sittenkin melko laaja väestöryhmä, tai sitten rahoitustarve oli pientä ja muutama suurrahoittaja rahoitti siitä suuren osan. Seuraava taulukko 11.1 valottaa hieman tätä. Siinä esitetään kotitalouksia loser-muuttujan⁶⁹ jakauman eri kohdista.

⁶⁹ loser = ktu - ktu0; ktu0 on kotitalouden käytettävissä olevat tulot iteraatiossa 0.



KUVIO 11.2 Perusturvaohjelman mukaiset voittajien ja häviäjien osuudet kolmessa iteraa-
tion vaiheessa

TAULUKKO 11.1 Voittojen ja häviöiden tarkastelu muutamissa tulojakauman kohdissa

	Toimeentulotukiohjelma			Perusturvaohjelma		
	Iteraatio			Iteraatio		
	7	16	24	7	16	24
0 %	-181 058 €	-459 464 €	-809 901 €	-354 739 €	-694 844 €	-796 437 €
1 %	-2 440 €	-6 193 €	-10 916 €	-4 761 €	-9 163 €	-10 668 €
5 %	-474 €	-1 194 €	-2 095 €	-868 €	-1 593 €	-1 808 €
10 %	-177 €	-440 €	-734 €	-283 €	-508 €	-575 €
25 %	-5 €	-9 €	-11 €	-4 €	-3 €	-3 €
50 %	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
75 %	0 €	0 €	298 €	0 €	469 €	732 €
90 %	301 €	2 141 €	3 378 €	1 165 €	1 964 €	2 322 €
95 %	1 157 €	3 322 €	4 224 €	2 166 €	3 355 €	3 660 €
99 %	2 629 €	3 471 €	6 944 €	4 639 €	6 810 €	6 810 €
100 %	9 659 €	13 126 €	16 940 €	11 339 €	15 769 €	15 769 €

0 % on suurin häviäjä ja 100 % on suurin voittaja.
Suurin häviäjä on aina sama kotitalous, jota tulonjakoaineistossa painotetaan 14:llä.
Suurin voittaja vaihtuu iteraation edetessä.

Tästä näkyy selvästi, että pieni joukko rahoittaa suurimman osan ohjelmista. Suurin rahoittaja on nelihenkinen perhe, joka saa yli 3 miljoonaa euroa omaisuustuloja ja noin 80 000 euroa palkkatuloa, joista jää käteen verojen ja maksujen jälkeen hieman yli 2 miljoonaa euroa. Nyt nämä ohjelmat sosialisivat tästä ensimmäisellä rivillä esitettäviä summia. Kyse on ääritapauksesta. Tämä osoittaa kuitenkin sen, että eriarvoisuuden vähentämisen tavoite toimii tehokkaasti, kun puututaan pelkästään pääomaveron prosenttiin.

Suurimmat voitot eivät muutu perusturvaohjelman iteraatiovaiheissa 16 ja 24, mikä johtuu siitä, että kyse ei ole opiskelijatalouksista, jollaisten tuloja vaiheesta 16 vaiheeseen 24 ainoastaan muutettiin (ks. taulukko 10.3 sivulla 119).

Toimeentulotukiohjelman vaiheessa 24, jossa köyhyyttä on enää 1 % lähtökohtaan nähden, noin 30 % kotitalouksista voittaa tai häviää yli 1 000 euroa vuodessa, voittajia on yhteensä noin 21–22 prosenttia ja häviäjiä 8–9 prosenttia kotitalouksista.

Köyhyyden poistaminen nykyjärjestelmässä tarkoittaa siis joka viidennen kotitalouden toimeentulotuen tuntuvaa korottamista. Tämä näkyy selvästi taulukossa 11.2. Koska köyhiä kotitalouksia on noin 5 % väestöstä, niin tämä tarkoittaa toimeentulotuen kohdentumista myös köyhyysrajan (50 %:n määritelmä) yläpuolelle. Tässäkin on syytä pitää mielessä se, että malli kohdentaa toimeentulotukea paremmin vuositulojen mukaan köyhiksi luokitetuville kuin tilasto.

TAULUKKO 11.2 Yli 1 000 euroa voittavien voitto tai häviö keskimäärin ja lukumäärä toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmissa

iteraatio	Toimeentulotukiohjelma		Perusturvaohjelma	
	voiton keskiarvo	voittajia	voiton keskiarvo	voittajia
7	2 332 €	128 280	2 526 €	259 812
16	2 779 €	339 804	2 810 €	443 151
24	3 268 €	514 950	2 755 €	532 797
	häviön keskiarvo	häviäjiä	häviön keskiarvo	häviäjiä
7	4 812 €	62 563	6 004 €	107 530
16	6 362 €	139 250	7 968 €	167 790
24	8 206 €	199 373	8 567 €	180 145

Toimeentulotukiohjelmassa iteraatiovaiheessa 16 yli 1 000 euroa voittavien keskimääräinen voitto on 2 779 € ja näitä kotitalouksia on yhteensä 339 804. Yli 1 000 euron häviäjiä samalla iteraatiokierroksella on yhteensä 139 250 ja näiden häviö on keskimäärin 6 362 € vuodessa.

Kaikkiaan voittajakotitalouksia on aina enemmän kuin häviäjiä, mutta voitot ovat euromääräisenä pienempiä kuin häviöt. Voitot tulevat köyhimmille perheille kuin häviöt, joten niiden merkitys niille on suurempi. Voittojen keskimääräinen

suuruus ei paljoa vaihtele, mutta voittajien määrät kasvavat iteraatioprosessin edetessä. Näin tapahtuu etenkin toimeentulotukiohjelmassa, mikä on selvä osoitus siitä, että rahaa jakaantuu tasaisesti köyhille perheille ja että heidän tuloköyhyytensä häviää sen mukana.

11.2 Alueellinen vaikutus

Seuraavassa jatketaan ohjelmien vaikutuksen kuvailua ulottaen se kotitalouden asuinpaikan taajamamaisuuteen ja sijaintiin maan eri osissa. On tärkeää nähdä, tuottavatko ohjelmat erityyppisissä kunnissa ja eri alueilla samankaltaisia positiivisia vaikutuksia väestön taloudelliseen hyvinvointiin.

Taulukossa 11.3 kuvataan toimeentulotukiohjelman vaikutusta kotitalouden asuinalueen taajama-asteen mukaan. Pääkaupunkiseudun köyhyys on lähtökohdaisesti alemmalla kuin muissa osissa maata, mitataanpa sitä sitten 50 %:n köyhyysmittarilla tai CUPi-indeksillä. Toimeentulotukiohjelma poistaa viimeistään iteraatiovaiheessa 24 köyhyyden lähes kokonaan (jos se olisi kokonaan poissa, niin 0.0:n paikalla olisi tyhjää). CUPi-indeksi näyttää alenevan tehokkaammin kuin mediaanin 50 %:n osuuteen perustuva köyhyys; tämä johtuu siitä, että CUPi-indeksi mittaa myös köyhyyden syvyyttä, johon ohjelma vaikuttaa tehokkaasti. Tämähän tuli esiin jo kokonaisvaikutusta tarkasteltaessa, nyt se näkyy alueellisesti.

Kaikkein suurinta köyhyys on maaseutumaisissa kunnissa, mutta sielläkin toimeentulotukiohjelma puree tehokkaasti köyhyyteen: se alenee 6,2 %:sta 0,1 %:iin kotitalouksista. Kaiken kaikkiaan ohjelma 1 näyttää tasoittavan köyhyyseroja erityyppisten kuntien välillä.

TAULUKKO 11.3 Köyhysasteet (mediaanituloon perustuva köyhyysmittaus ja CUPi-indeksiin perustuva) taajama-asteen mukaan toimeentulotukiohjelmassa

Toimeentulotukiohjelma					
	pääkaupunkiseutu	muut kaupunkimaiset kunnat	taajaan asut kunnat	maaseutumaiset kunnat	Kaikki
iteraatio	köyhyysraja 50 % mediaanista				
0	1,6	5,3	3,7	6,2	4,5
9	0,6	1,3	1,2	2,7	1,4
16	0,5	0,5	0,4	0,8	0,5
24	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
iteraatio	CUPi > 2.5				
0	2,2	6,6	4,3	7,1	5,5
9	0,4	0,9	0,8	2,0	1,0
16	0,0	0,3	0,1	0,3	0,2
24	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1

Mitä sitten tapahtuu perusturvaohjelman aikana? Siitä voimme saada tietoa taulukosta 11.4.

TAULUKKO 11.4 Köyhyysasteet (mediaanituloon perustuva köyhyysmittaus ja CUPU-indeksiin perustuva) taajama-asteen mukaan perusturvaohjelmassa

Perusturvaohjelma					
	pääkaupunkiseutu	muut kaupunkimaiset kunnat	taajaan asut kunnat	maaseutumaiset kunnat	Kaikki
iteraatio	köyhyysraja 50 % mediaanista				
0	1,6	5,3	3,7	6,2	4,5
9	0,8	3,4	2,4	3,6	2,8
16	0,8	3,1	1,4	2,9	2,4
24	0,6	2,7	1,3	2,8	2,1
30	0,5	2,2	1,1	2,8	1,8
iteraatio	CUPU > 2.5				
0	2,2	6,6	4,3	7,1	5,5
9	1,2	3,7	2,7	3,7	3,1
16	1,0	3,4	2,0	3,3	2,7
24	0,7	2,9	1,7	3,2	2,3
30	0,6	2,5	1,2	3,2	2,0

Perusturvaohjelma näyttäisi suhteellisesti ottaen tehoavan parhaiten pääkaupunkiseudun ja taajaan asuttujen kuntien köyhyyteen, heikommin muihin kaupunkeihin ja maaseutukuntiin. Ilmeisesti sekä työttömyyteen perustuvaa köyhyyttä että opiskelijaköyhyyttä on paljon näissä kunnissa, sillä niihin liittyviin tulo-ongelmiin perusturvaohjelma tuo lievitystä. Erityisen selvästi tämä ohjelmien erilaisuus näkyy maaseutumaisien kuntien iteraatioiden vaiheissa 16–30, joissa oli runsaasti opintotukeen tehtäviä korotuksia, ja maaseudulla on vähän korkeakouluopiskelijoita, joita tuen nosto auttaisi.

Vaiheissa 0–9 on paljon työttömyysturvan korotuksia ja tämä myös näkyy melko tehokkaana köyhyyden vähenemisenä molemmilla mittareilla. Pääkaupunkiseudun köyhyys puolittui iteraatiovaiheeseen 9 mennessä, mutta hyvin samansuuruisesti tapahtuu kaikentyyppisissä kunnissa. Työttömyyteen tehtävät parannukset siis vaikuttavat tasaisesti koko taajamamuuttujalla.

Asuminen on kalleinta pääkaupunginseudulla ja kaupungeissa. Asumistuen korotusten vaikutuksen voisi olettaa vaikuttavan juuri näillä alueilla. Perusturvaohjelman iteraatiovaiheessa 11 tehtiin asumistuen omavastuutaulukkoon 10 prosentin alennus. Sen vaikutusta ei taulukosta 11.4 voida havaita. Sen sijaan liitetaulukosta 11.1 voimme nähdä, että tämän tulonsiirtoparametrin muutoksen johdosta köyhien ryhmästä siirtyi pois 2 609 kotitaloutta (prosenttiyksikköinä tä-

mä tarkoittaa 0,155:tä %). Kuitenkin liitetaulukon 11.1 analysointi taajama-asteen mukaan paljasti, että taajaan asutuissa kunnissa asumistuen muutos aiheutti suurimman pudotuksen köyhät-luokassa (0,247 prosenttiyksikköä) ja pääkaupunkiseudulla muutosta ei syntynyt. Maaseutumaisissa kunnissa alennusta syntyi 0,12 prosenttiyksikköä. Jos vakioidaan alueen köyhyyden lähtötaso, niin asumistuen muutoksen köyhyysvaikutus oli keskimäärin 12 % ja taajaan asutuissa kunnissa peräti 26 %, joten mistään merkityksettömästä muutoksesta tuossa iteroinnin vaiheessa ei ollut kyse.

Katsotaan seuraavaksi, mitä tapahtuu lääneittäin, ensiksi taulukossa 11.5 toimeentulotukiohjelman suhteen. Uudenmaan lähtökohtaisesti alhainen köyhyys hupenee nopeasti vaiheeseen 9 mennessä, sitten se hidastuu ja vaiheen 16 jälkeen taas nopeutuu kadoten lopulta lähes tyystin. Ahvenanmaalta köyhyys katoaa nopeasti kokonaan. Heikoiten köyhyys näyttäisi häviävän Itä-Suomesta, mutta sielläkin päästään reippaasti alle 1 prosentin köyhyysasteeseen iteraativaiheessa 24, mikä on melko suuri pudotus, kun verrataan sitä lähtökohtaan. Kaiken kaikkiaan toimeentulotukiohjelma on alueellisesti melko tasa-arvoinen ohjelma hävittäessään köyhyyttä tehokkaasti kautta Suomen.

TAULUKKO 11.5 Köyhyysasteet (köyhyysrajana 50 % mediaanista) suuralueittainen toimeentulotukiohjelman aikana, iteraativaiheissa 0, 9, 16 ja 24

Toimeentulotukiohjelma				
*Suuralue, NUTS2	Iteraatio			
	0	9	16	24
Uusimaa	1,7	0,6	0,4	0,0
Etelä-Suomi	4,7	1,1	0,3	0,0
Itä-Suomi	7,3	2,9	1,3	0,3
Väli-Suomi	5,8	2,1	0,6	0,1
Pohjois-Suomi	6,2	2,2	0,8	0,0
Ahvenanmaa	2,1	0,9		
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1

Mitä tapahtuu alueellisesti sitten työttömyyteen, asumistukeen, eläkkeisiin ja opintotukeen keskittyvässä perusturvaohjelmassa? Siitä kertoo taulukko 11.6.

Taulukon 11.6 mukaan perusturvaohjelma vaikuttaa parhaiten Uudenmaan köyhyyteen ja heikoiten Itä-Suomen ja Väli-Suomen köyhyyteen. Myös Pohjois-Suomen ja Etelä-Suomen köyhyys vähenee keskimääristä enemmän. Iteraatioon 16 mennessä köyhyys on lähes puolittunut suuressa osassa maata, suurimman poikkeuksen tekee Itä-Suomi, jossa köyhyys on alentunut vain 63 prosenttiin lähtökohdastaan. Iteraatioon 16 mennessä työttömyyspäivärahan ja kansaneläkkeen korotukset on tehty ja sen jälkeen vuoroon tulee opintotuen korotukset (ks. taulukko 10.3 sivulla 119).

TAULUKKO 11.6 Köyhyysasteet (köyhyysrajana 50 % mediaanista) suuralueittainen perusturvaohjelman aikana, iteraatiovaiheissa 0, 9, 16, 24 ja 30

Perusturvaohjelma					
*Suuralue, NUTS2	Iteraatio				
	0	9	16	24	30
Uusimaa	1,7	0,9	0,7	0,5	0,4
Etelä-Suomi	4,7	2,7	2,2	2,0	1,9
Itä-Suomi	7,3	5,3	4,6	4,3	3,5
Väli-Suomi	5,8	3,8	3,3	2,9	2,6
Pohjois-Suomi	6,2	3,9	3,3	3,0	2,1
Ahvenanmaa	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Kaikki	4,5	2,8	2,4	2,1	1,8

Kuriositeettina voidaan huomata, että Ahvenanmaan köyhyys ei alene perusturvaohjelman ansiosta lainkaan. Aivan samoin käy CUPi-indeksiä käytettäessä. Tämän täytyy tietenkin johtua Ahvenanmaan pienestä osuudesta otoksessa; köyhiä työttömiä ja opiskelijoita otoksessa ei ilmeisesti ole tai ainakaan nämä parannukset eivät heitä köyhydestä päästä. Jälkimmäinen osoittautui pitävän paikkansa, sillä kyse oli kahdesta yhden hengen kotitaloudesta, joista toinen on Tulonjakoaineiston päämiehen toimintaa kuvaavan muuttujan mukaan pitkäaikaistyötön ja toinen opiskelija; syystä tai toisesta kummankin käytettävissä oleva tulo pysyi vakiona koko ohjelman ajan. Opiskelijan kohdalla syy oli opintotuen ja opintotukikuukausien puuttuminen, työttömälle malli laski noin 4 000 € ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa, mikä on saman verran kuin aineistossakin. Asian lähempi tutkinta osoitti, että kyse on tapauksesta, jossa lähtötietojen puutteellisuuden takia malli siirtää aineistossa olevan arvon mallin tuottamaksi, eli malli ei laskenut ko. henkilön työttömyysturvaa työttömyyspäivärahaparametrin kautta ja siksi parametrin korotus ei vaikuttanut ko. henkilön saamaan työttömyysturvaan. Toimeentulotukiohjelmassa nämä molemmat tapaukset nousivat kauniisti pois köyhydestä, opiskelija iteraation vaiheessa 8 ja työtön vaiheessa 14. Tämä kuriositeetti palautui Tulonjakoaineistossa olevaksi virheeksi, joka johtunee paljolti siitä, että eri rekistereissä olevat tiedot eivät aina ole yhtäpitäviä. Tämä aineiston epätäydellisyys on syytä pitää mielessä, jos ajojen tuloksissa on jotain epäluonnollista ja epäloogista.

11.3 Köyhyys kotitalouden elinvaiheen mukaan

Tulonjakoaineiston muuttuja elinvaihe (ELIVTU) tarkoittaa kotitalouden perherakenteen ja iän mukaan rakennettua yhdistelmämuuttujaa. Ikä tarkoittaa lapsettomilla kotitalouksilla viitehenkilön ikää ja lapsiperheillä lapsien ikää. Tässä luvussa tarkastellaan ohjelmien vaikutuksia tämän muuttujan suhteen.

Toimeentulotukiohjelma sisältää vaiheissa (ks. taulukko 10.1 sivulla 115) 0–9 ainoastaan yksin elävien ja yksinhuoltajien toimeentulotuen normien muutoksia. Nämä muutokset eivät tässä simulointiajossa johda automaattisesti kahden aikuisen kotitalouksien normien muuttumiseen, vaikka laissa muiden kotitaloustyyppien jäsenten normit on sidottu tiettyinä prosenttiosuuksina yksinäisen normiin. Toisin sanoen tämä sidos yksinhuoltajan parametriin on sikäli katkaistu, että sitä ei määritellä uudelleen aina yksin asuvan normin muuttuessa. Syy tähän on yksinkertaisesti se, että ei ole mitenkään varmaa, että juuri laissa oleva prosentti on hyvä eli vastaa perherakenteesta johtuvaa tarpeiden rakennetta. Näitä normeja muutettavia prosentteja ei itse SOMA-mallissa käytetä ja siten ei voida analysoida näiden prosenttien köyhyysvaikutuksia. Tällä seikalla on merkitystä, kun tarkastellaan toimeentulotukiohjelman köyhyysvaikutuksia kotitalouden rakenteen mukaan. Tämä on esitetty taulukossa 11.7.

Koska vaiheet 0–9 koskevat vain yksin asuvien ja yksinhuoltajien toimeentulotuen normien parannuksia, niin se näkyy suoraan kotitalouden elinvaiheen mukaan ajetuissa tuloksissa koskien toimeentulotukiohjelmaa, sen sijaan perusturvaohjelmassa vaiheet 0–9 sisältävät pääosin työttömyysturvaan tehtäviä muutoksia ja köyhyys muuttuu sen mukaisesti.

Toimeentulotukiohjelman mukaan köyhyys muuttuu iteraativaiheeseen 9 mennessä voimakkaasti. Muutos johtuu yksinäisen ja yksinhuoltaja-aikuisen normin muutoksesta. Tämä kertoo sitä karua kieltä, että köyhyys koskettaa ennen muuta yksinäisiä ja yksinhuoltajia. Toimeentulotukiohjelman tekemät muutokset näiden kotitalouksien toimeentulotuen normiin tuottavat voimakkaan köyhyyttä alentavan vaikutuksen myös kokonaisköyhyyteen (eli köyhyyden lasku 4,5 prosentista 1,4 prosenttiin).

Iteraativaiheeseen 16 mennessä muutokset koskevat jo kaikkia kotitalouksia ja köyhyys laskee edelleen nopeasi kaikissa ryhmissä. Kokonaisköyhyys on enää 0,5 % kotitalouksista. Ja vaiheessa 24 köyhyys on lähes kadonnut toimeentulotukiohjelmalla.

Perusturvaohjelmassa, joka esitetään sivulla 119, vaiheissa 1–9 on yhtä kansaneläkkeen parametrin muutosta lukuun ottamatta pelkästään työttömyyspäivärahan nostoja. Vaiheesta 10 lähtee monipuolisempi muutosten vaihe, jossa tulee mukaan yleistä ja opiskelijoiden asumistukea, edelleen työttömyyspäivärahaa ja yksinäisen kansaneläkettä. Vaiheesta 16 lähtee pitkä korkeakouluopiskelijoiden opintotuen korotusvaihe, joka päättyy vasta vaiheessa 30, lukuun ottamatta vaiheessa 29 olevaa yleisen asumistuen korotusta.

Tämä syihin perustuvan ohjelman köyhyysvaikutukset tulevat selvemmin esiin, kun kotitaloudet luokitellaan toiminnan mukaan. Nyt siitä voidaan vain todeta, että itsenäisesti asuvien alle 25-vuotiaiden nuorten köyhyys, jota kuitenkin joka neljäs nuori kokee, laskee heikosti. Ehkä he eivät ole oikeutettuja työttömyysturvaan ja vaiheen 16 jälkeen osan köyhyys helpottuu johtuen opintotuen korotuksista. Iän ollessa 25–44 vuotta yksinäisen köyhyys helpottuu nuorempia nopeam-

TAULUKKO 11.7 Köyhyys 50 % mediaanista määritelmän mukaan kotitalouden elinvaiheen mukaan toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien eri iteraativaiheissa (% kotitalouksista)

*Kotitalouden elinvaihe	Köyhyys 50 % mediaanitulomääritelmällä % kotitalouksista								
	Toimeentulotukiohjelma				Perusturvaohjelma				
	Iteraativaihe				Iteraativaihe				
	0	9	16	24	0	9	16	24	30
yksinäiset henkilöt, ikä alle 25 vuotta	25,9	4,4	1,2	0,1	25,9	26,6	23,5	19,1	15,5
yksinäiset henkilöt, ikä 25–34 vuotta	12,1	1,9	0,1		12,1	7,5	6,3	5,9	4,5
yksinäiset henkilöt, ikä 35–44 vuotta	11,4	3,3	1,8		11,4	1,8	1,8	1,4	0,8
yksinäiset henkilöt, ikä 45–54 vuotta	10,7	2,2	0,6	0,1	10,7	3,9	3,1	2,8	2,9
yksinäiset henkilöt, ikä 55–64 vuotta	7,9	0,5	0,2		7,9	2,5	2,2	2,2	2,2
yksinäiset henkilöt, ikä 65 tai enemmän	2,6	0,4	0,4	0,2	2,6	2,0	1,3	1,3	1,3
yksinhuoltajat	3,0	0,1	0,1		3,0	2,3	1,4	1,4	0,7
lapsettomat parit, viitehlön ikä < 25 vuotta	6,7	6,7	1,1	0,1	6,7	4,4	3,8	2,8	2,0
lapsettomat parit, viitehlön ikä 25–34 vuotta	1,7	1,7	0,4		1,7	0,9	0,6	0,2	0,2
lapsettomat parit, viitehlön ikä 35–44 vuotta	3,4	3,4	1,2	0,1	3,4	0,7	0,7	0,7	0,7
lapsettomat parit, viitehlön ikä 45–54 vuotta	0,3	0,3	0,1		0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
lapsettomat parit, viitehlön ikä 55–64 vuotta	0,5	0,5	0,3	0,0	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
lapsettomat parit, viitehlön ikä > 65 vuotta	0,5	0,5	0,3		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
parit, kaikki lapset alle 7-vuotiaita	2,6	2,6	1,0		2,6	1,7	1,7	1,7	1,3
parit, nuorin lapsi alle 7-vuotias, yksi tai us.vähintään 7-vuotias	1,7	1,7	1,1	0,0	1,7	0,9	0,6	0,8	0,8
parit, nuorin lapsi 7–12-vuotias	1,2	1,2	0,5	0,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
parit, nuorin lapsi 13–17-vuotias	1,0	1,0	0,6	0,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5
parit, joiden kaikki lapset yli 18-vuotiaita	1,1	1,1	0,7	0,1	1,1	0,5	0,5	0,5	0,5
parit, joilla sekä alle 18-vuotiaita että yli18-vuotiaita lapsia	2,2	2,2	1,3	0,4	2,2	1,9	2,1	2,2	2,3
yksinhuoltajat, joilla yli 18-vuotiaita lapsia	1,5	0,5			1,5	1,3	0,4	0,4	0,8
yksinhuoltajat, joilla sekä yli 18-vuotiaita että alle 18-vuotiaita lapsia	3,4				3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
taloudet, joita ei ole luokiteltu	1,6	0,6	0,1		1,6	1,2	0,6	0,6	0,6
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1	4,5	2,8	2,4	2,1	1,8

min iän mukana. Mutta iän noustessa yli 44 vuoden yksinäisten köyhyys sitkistyy ja helpottuu vasta eläkeiän tultua. Tietenkin työttömyysturvan parannukset vaikuttavat tämän vanhemman joukon köyhyyteen, eli ne näkyvät vaiheessa 9 ja sen jälkeen köyhyyden väheneminen on pientä.

Koskien köyhyyden mittaamista voidaan huomata, että alle 25-vuotiailla yksinäisillä köyhyys nousee vaiheessa 9, samoin tapahtuu 45–54-vuotiaiden lapsettomien parien kohdalla. Tämä johtuu mitä ilmeisimmin työttömyysturvan nousun aiheuttamasta mediaanitulon noususta (200 €). Tämä tekee köyhyyden analysoinnin vaikeaksi ja on tärkeä syy siihen, miksi optimointiohjelman tavoitetta asetettaessa on parempi käyttää mittaria, joka ei käytä köyhyyden ulkopuolista mittaa eli mediaania tukijalkanaan.

11.4 Köyhyys kotitalouden päämiehen toiminnan mukaan

Tulonjakoaineistossa muuttuja päämiehen toiminta (PAASSOSS) tarkoittaa viitehenkilön sosioekonomista asemaa, jonka muodostamisessa on ollut pohjana vuoden 2001 uusi ammattiluokitus.

Toimeentulotukiohjelman sisältö on universaali, kaikille yhtäläinen oikeus toimeentulotukeen. Perusturvaohjelma on kotitalouden elämänvaiheeseen tai -tilanteeseen sidottu ohjelma, siis työttömyyteen, vanhuuteen, asumismenoihin ja opiskeluun kohdistuva ohjelma. Taulukossa 11.8 on analysoinut päämiehen toiminnan mukaan ohjelmien köyhyysvaikutusta.

Kaikkein eniten köyhyydestä kärsivät opiskelijat, työttömät ja ammatissa toimimattomat. Myös maanviljelijät ovat keskimääräistä useammin köyhiä.

Maatalousyrittäjien köyhyyteen vaikuttaa toimeentulotukiohjelma, mutta ei perusturvaohjelma. Tämän ryhmän köyhyys lienee peräisin yritystoiminnan vaikeuksista, ja siihen voidaan vaikuttaa tulonsiirtojärjestelmän puitteissa selvästi vain köyhäinhoidolla eli toimeentulotuella. Maataloustuet kuuluvat yritystoiminnan tukemisen piiriin ja niitä ei SOMA-mallissa lasketa.

Myös opiskelijoiden köyhyyteen toimeentulotukiohjelma puree hyvin, sen sijaan perusturvaohjelma huonosti, vaikka se koostuukin vaiheesta 16 lähtien voimakkaasti korkeakouluopiskelijoiden opintorahan korotuksiin. Ilmeisesti tällainen koko väestöä koskeva köyhyyden alentamisen tavoite ei ole tarpeeksi herkkä korjaamaan laajasti kaikkien opiskelijoiden asemaa, sillä heidän osuutensa kaikista kotitalouksista on vain 4 prosenttia. Tätä opiskelijoiden heikkoa köyhyyden vähenemistä selittää suurelta osin se, että täysimääräistä opintolainaa ei laskettu opiskelijan tuloksi köyhyyttä määriteltäessä, kuten se huomioidaan toimeentulotuessa. Eli opiskelijan toimeentulotuki vastaavasti väheni, kun opintotuki nousi, ja tulos oli köyhyyden sitkistytminen; toimeentulotuen alhaiset normit pitivät köyhät

TAULUKKO 11.8 Köyhyys 50 % mediaanista määritelmän mukaan kotitalouden päämiehen sosio-ekonomisen aseman mukaan toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien eri iteraatio-
vaiheissa (% kotitalouksista)

*Kotitalouden sosio- ekonominen asema	Köyhyys 50 % mediaanitulosta määritelmällä									
	% kotitalouksista									
	Toimeentulotukiohjelma					Perusturvaohjelma				
	Iteraatiovaihe					Iteraatiovaihe				
	0	9	16	24		0	9	16	24	30
Maatalousyrittäjät	5,9	4,1	2,4	0,9		5,9	6,4	6,5	6,5	6,6
Muut yrittäjät	2,7	1,5	0,5	0,2		2,7	3,0	2,9	2,9	2,8
Ylemmät toimihenkilöt	0,1	0,1				0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Alemmat toimihenkilöt	0,5	0,3	0,1	0,0		0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Työntekijät	0,8	0,2	0,1			0,8	0,8	0,5	0,5	0,5
Opiskelijat	28,9	5,7	1,9	0,1		28,9	28,6	26,3	20,0	13,6
Eläkeläiset	2,2	0,6	0,4	0,1		2,2	1,6	1,2	1,2	1,2
Muut ammatissa toimimattomat	13,3	7,3	4,0			13,3	11,4	11,4	11,4	10,9
Työttömät	37,8	12,6	3,4	0,1		37,8	9,5	6,6	6,6	6,1
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1		4,5	2,8	2,4	2,1	1,8

opiskelijat köyhyysrajan alapuolella. Toimeentulotuen ulottaminen opiskelijoiden ulottuville korjaisi mitä ilmeisimmin myös heidän köyhyyttään, mutta vain silloin, kun siihen tehdään toimeentulotukiohjelman mukaisia korotuksia. Tässä näemme perusturvaohjelman jonkin verran epäonnistuneen tehtävässään korjata opiskelijoiden köyhyyttä, sillä korotukset siihen menevät reippaasti yli toimeentulotukiohjelman yksinäisen toimeentulotuen normien. Opiskelijoiden kohdalla olisi syytä optimoida heidän tulonsiirtonsa erillään muista ja tarkastella opintolainaa osana opintotukea ja toimeentuloa. Ainakaan opintotuen laskentaan sisältyvä opintotukikuukausien optimointi ei selitä tätä heikkoa tulosta, koska opintorahan normit eivät osallistu siihen (siihen osallistuvat parametrit OPYLMIN, OPVATUMU, OPVATUOP, jotka koskevat tularajoja, ja tietenkin opiskelijan ansiotulot).

Edellisen taulukon mukaan työttömien köyhyys alenee voimakkaasti molempien ohjelmien kautta. Työttömyyttä tarkastelen tarkemmin taulukoissa 11.9 ja 11.10.

Työttömyyden vaikutusta varten laskettiin muuttuja ”Kotitalouden aikuisten työttömyysaste” laskemalla yhteen kaikki yli 17-vuotiaiden työttömyyskuukaudet (Tulonjakoaineiston muuttuja TYOT) ja jakamalla syntynyt summa näiden henkilöiden määrän (kotitaloudessa) ja 12:n tulolla, lopuksi kertomalla luku sadalla.

TAULUKKO 11.9 Ohjelmien vaikutus eriasteisesti työttömiin kotitalouksiin, 50 %:n köyhyysmääritelmä

Kotitalouden aikuisten työttö- myysaste 0–100%	Köyhyys 50 % mediaanitulosta määritelmällä									
	% kotitalouksista									
	Toimeentulotukiohjelma				Perusturvaohjelma					(N)
	Iterointivaihe				Iterointivaihe					
	0	9	16	24	0	9	16	24	30	
Ei tietoa	84,6	28,9	1,3		84,6	84,6	84,6	84,6	84,6	(1 065)
ei työtön	2,3	0,6	0,3	0,1	2,3	2,3	2,0	1,7	1,4	(1 886 298)
0–10% työtön	2,4	1,5	1,2		2,4	2,1	2,1	1,9	1,7	(95 073)
10–20% työtön	5,0	2,1	1,0		5,0	3,4	3,1	2,6	2,5	(81 168)
20–30% työtön	5,1	3,9	1,4		5,1	2,4	1,6	1,3	1,2	(78 544)
30–40% työtön	4,2	2,0	0,7		4,2	3,3	3,3	3,3	3,7	(50 045)
40–50% työtön	8,7	4,7	0,8	0,0	8,7	4,0	3,8	3,8	3,8	(91 885)
50–60% työtön	18,8	6,6			18,8	8,7	4,1	4,1	4,1	(18 988)
60–70% työtön	20,8	2,3	1,0		20,8	8,4	8,4	8,4	8,4	(14 979)
70–80% työtön	29,4	12,9	8,8		29,4	4,5	0,7	1,6	1,6	(18 580)
80–100% työtön	50,4	13,3	3,2	0,3	50,4	9,6	7,3	7,3	6,3	(62 729)
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1	4,5	2,8	2,4	2,1	1,8	(2 399 354)

Työttömyysaste = 100 * kotitalouden kaikkien yli 17-vuotiaiden aikuisten työttömyyskuukausien summa/kaikkien yli 17-vuotiaiden aikuisten määrä * 12 kk.

Opiskelijoista, joita perusjoukossa on yhteensä 95 000, luokkaan ”ei työtön” kuuluu 75 000 ja siksi he katoavat näkyvistä tässä taulukossa.

Mitä suurempi on kotitalouden työttömyysaste, sitä suurempaa on köyhyys. Työttömyysturvan nosto perusturvaohjelmassa osuu vaiheeseen 1–9 ja työttömiin köyhyys myös laskee sen myötä voimakkaasti. Edelleen köyhyyden lasku työttömien keskuudessa on sitä voimakkaampaa, mitä enemmän työttömyyttä kotitalous kokee. Työttömyyden ollessa vähäisempää köyhyys laskee yhtäläisesti ohjelmien mukaan.

Perusturvaohjelmassa työttömyysturvan köyhyyttä poistava vaikutus on selvästi näkyvissä ja kohdistuu työttömyysasteeltaan 50 %:n ja sitä suurempiin luokkiin. Sen sijaan muut tulonsiirtojen parannukset, joita ovat kansaneläkkeet, asumistuet ja korkeakouluopiskelijoiden opintoraha, eivät näy kovinkaan selkeästi. ”Ei työtön” -luokassa köyhyys laskee 0,9 prosenttiyksikköä (suhteellisesti 61 %:n lähtökohdastaan). Mutta miten paljon köyhyyden vähenemisestä jää piiloon perusturvaohjelmassa köyhyysrajan samanaikaisen nousun myötä?

Köyhyysrajan vaikutuksen arvioimiseksi tehtiin vastaava tarkastelu CUPi-indeksillä.

TAULUKKO 11.10 Ohjelmien vaikutus työttömiin kotitalouksiin, CUPi-indeksillä mitattuna

Kotitalouden työttömyys-aste 0–100%	CUPI=Cumulative Poverty Index								
	Toimeentulotukiohjelma				Perusturvaohjelma				
	0	9	16	24	0	9	16	24	30
ei tietoa	84,6	28,9			84,6	84,6	84,6	84,6	84,6
ei työtön	2,9	0,5	0,1	0,1	2,9	2,5	2,2	1,8	1,5
aik. 0–10% työtön	2,4	0,9	0,5		2,4	2,4	2,4	2,2	2,0
aik. 10–20% työtön	5,5	1,9	1,0		5,5	3,9	3,2	2,8	2,5
aik. 20–30% työtön	5,2	2,3	0,0		5,2	2,5	2,4	2,4	2,0
aik. 30–40% työtön	5,6	1,4			5,6	3,9	3,9	3,9	3,9
aik. 40–50% työtön	12,2	3,3	0,2	0,0	12,2	5,2	4,7	4,1	4,2
aik. 50–60% työtön	29,3	4,5			29,3	14,5	8,7	8,7	8,7
aik. 60–70% työtön	25,1	1,3			25,1	9,4	8,4	8,4	8,4
aik. 70–80% työtön	34,1	8,4	1,1		34,1	6,1	1,6	1,6	1,6
aik. 80–100% kk. työtön	56,5	7,7	0,7	0,3	56,5	10,6	8,6	8,6	7,5
Kaikki	5,5	1,0	0,2	0,1	5,5	3,1	2,7	2,3	2,0

Näin mitattuna toimeentulotukiohjelman tehokkuus köyhyyttä poistettaessa on vielä hieman suurempaa kuin aiemmassa mittauksessa iteraatiovaiheissa 9 ja 16. Tämä sama tehokkuus ei näy perusturvaohjelmassa, vaan CUPilla mitattuna tehokkuus on vain lievästi parempi kuin 50 %:n köyhyysasteella mitattuna. Tätä voidaan tarkastella vaikkapa yhdessä isossa luokassa ”aikuisista. 40–50 %:a työttömänä”, jossa perusturvaohjelma menettää tehonsa iteraatiovaiheen 16 jälkeen, samoin käy aiemmassa taulukossa. Syy on tietenkin siinä, että työttömyysturvaan ei enää iteraatiovaiheen 12 jälkeen tehdä muutoksia (ks. taulukko 10.3 sivulla 119).

Perusturvaohjelman tehon menetys voi johtua siitä, että tulonsiirtoja menee köyhyysrajan (myös CUPi-indeksillä on köyhyysraja, eli se on aina 2.5⁷⁰) molemmille puolin. Kuitenkin työttömyyspäiväraha, opintotuki, asumistuet ja kansaneläke ovat tulonsiirtoja, jotka menevät pienituloisille, mutta eivät ainoastaan köyhille. Toimeentulotuki sen sijaan näyttää tehokkaasti menevän köyhille kotitalouksille toimeentulotukiohjelman kautta jaettuna.

70 Aiemmin näimme, että ekvivalentin käytettävissä olevan tulon keskiarvo muuttuu, joten CUPi-indeksinkään kantaluokki ei ole muuttumaton. Tasapainoehdot oli yksi ohjelman haun tavoitteista, mutta se ei koske ekvivalenttia tuloa, vaan käytettävissä olevan tulon summaa. Siksi on mahdollista, että tämän muuttujan keskiarvo muuttuu systemaattisesti.

11.5 Köyhyys eräiden muiden ryhmäjakojen mukaan

Ylivelkaantuneisuus on yksi taloudellisen kurjuuden muoto. Vuoden 2003 Tulonjakoaineistossa ylivelkaisuutta on kysytty velkaantuneilta kotitalouksilta seuraavalla kysymyksellä: ”Onko kotitalous ollut vuoden 2003 aikana tilanteessa, jossa velkojen määrä on kasvanut yli selviytymisrajan?” Kyllä-vastauksen antaneet on esitetty taulukossa 11.11. ”Ei tietoa” -luokkaan on määritetty myös luokat ”ei halua sanoa” ja ”ei osaa sanoa” ja siksi siitä on tullut varsin suuri.

TAULUKKO 11.11 Ylivelkaantuneiden köyhyys eri ohjelmissa

Ylivelkaan- tunut	Köyhyys 50 % mediaanitulosta määritelmällä % kotitalouksista									
	Toimeentulotukiohjelma				Perusturvaohjelma					(N)
	iteraatiovaihe				iteraatiovaihe					
	0	9	16	24	0	9	16	24	30	
ei tietoa	5,7	1,5	0,6	0,1	5,7	3,3	2,6	2,3	2,0	(1 150 652)
kyllä	12,1	4,5	1,9		12,1	6,2	6,2	5,9	4,3	(75 113)
ei	2,8	1,2	0,4	0,1	2,8	2,1	1,9	1,6	1,5	(1 173 589)
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1	4,5	2,8	2,4	2,1	1,8	(2 399 354)

Ylivelkaantuneita aineistossa on 302 (korotettuna väestötasolle yhteensä 75 113 kotitaloutta), köyhiä näistä on ennen tulonsiirtojärjestelmän muutosten parantavaa vaikutusta 29 (perusjoukossa 9 089 kotitaloutta). Näiden köyhyteen toimeentulotukiohjelma tuo jo vaiheessa 9 voimakkaan helpotuksen, perusturvaohjelmassa vaikutus on hieman vähäisempää. Ylivelkaantuneiden joukossa on 11 työtöntä ja 6 opiskelijakotitaloutta. Tämä näkyy selvästi perusturvaohjelman vaikutuksessa, sekä ohjelman työttömyysturvan vaiheessa että opintotuen vaiheessa näiden ylivelkaisten köyhyys laskee. Opintotuen korotuksen vaikutus näkyy tosin vasta vaiheesta 24 vaiheeseen 30, eli näiden opiskelijoiden köyhyteen eivät halvat keinot tepsii. Aineisto on kuitenkin sen verran pieni, että siitä ei voi tehdä tilastollisesti kestäviä johtopäätöksiä. Vaikkakaan tilastollisia päätelmiä ei voi tehdä aineiston pienuuden takia, niin kuitenkin järjestelmää koskevia päätelmiä voidaan tehdä, sillä siltä osin tulokset ovat aineistossa olevien tapausten osalta deterministisiä.

Seuraavaksi analysoidaan ohjelmien vaikutusta koulutuksen mukaan. Taulukossa 11.12 koulutus on jaettu viiteen luokkaan, joista suurin on lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen käyneet ja toiseksi suurin perusasteen koulutuksen omaavat. Tässä koulutus tarkoittaa viitehenkilön koulutusta.

TAULUKKO 11.12 Ohjelmien köyhyys vähentymisvaikutus koulutusasteen mukaan

Kansainvälinen koulutusluokitus	Köyhyys 50 % mediaanitulomääritelmällä									
	% kotitalouksista									
	Toimeentulotukiohjelma					Perusturvaohjelma				
	Iteraatiovaihe					Iteraatiovaihe				
	0	9	16	24	0	9	16	24	30	(N)
ei tutkintoa tai perusaste	5,5	1,8	0,7	0,1	5,5	3,3	2,7	2,7	2,7	768 659
lukio tai ammatillinen peruskoulutus	6,1	1,9	0,7	0,1	6,1	3,7	3,2	2,7	2,0	949 081
erikoisamm., opisto- asteen ammat.koulutus	1,3	0,3	0,1	0,0	1,3	0,9	0,9	0,5	0,4	314 399
ammattikorkeakoulu, insinöörit yms.	1,1	0,5	0,2		1,1	1,0	0,7	0,6	0,6	344 343
lisansiaatti tai tohtori										22 872
Kaikki	4,5	1,4	0,5	0,1	4,5	2,8	2,4	2,1	1,8	2 399 354

Tämän mukaan köyhyys keskittyy vailla tutkintoa oleviin, vain perusasteen koulutuksen saaneisiin, lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneisiin. Tätä korkeammin koulutettujen keskimääräinen köyhyys on vähäistä. Lisensiaatti- tai tohtorikoulutuksen saaneita köyhiä kotitalouden viitemiehiä ei ole aineistossa.

Toimeentulotukiohjelma poistaa tasapuolisesti ja tehokkaasti näiden kahden alimman koulutustason köyhyyttä. Perusturvaohjelma ei ole yhtä tehokas ja köyhyiden vähentyminenkin on vähäistä kahden alimman koulutustason ryhmissä. Vailla tutkintoa olevat tai peruskoulutuksen saaneiden köyhyys alentuu vaiheissa 1–9, mutta vaiheissa 16–30 köyhyiden alenemista ei tapahdu. Lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneiden köyhyys alentuu myös vaiheen 9 jälkeen ja ennen sitä samoin kuin edellisessä tapauksessa, ilmeisesti näissä kotitalouksissa on köyhiä opiskelijoita, joiden köyhyyteen opintotuen parannukset vaikuttavat.

Aineiston rajoittuminen pelkästään kotitalouden viitehenkilöiden koulutukseen rajoittaa ohjelmien vaikutuksen arviointia koulutuksen mukaan. Aineiston laajennusta ei kuitenkaan haluttu tämän takia tehdä, sillä sen koko oli jo melko suuri.

11.6 Muutokset tulonsiirroittain

Hyvinvointivaltion yksi tärkeä puoli on tulonsiirtojen ja välittömän verotuksen olemassaolo. Ne ovat hyvinvointivaltion välineitä poistaa köyhyyttä, mahdollistaa väestön välttämättömän kulutuksen jatkuvuus, tasata tulonjakoa, mahdollistaa kouluttautumista ja ylläpitää asumisen laatua. Verotuksella (ja muulla tavoin)

kerätään varoja ylläpitämään julkista kulutusta ja julkisia työmarkkinoita. Nämä mahdollistavat monet julkiset palvelut, jotka myös voivat lisätä ihmisten hyvinvointia. Esimerkiksi päivähoitojärjestelmä mahdollistaa kotitalouksien aikuisten jäsenten työssäkäyntiä.

Välittömän verotuksen lisäksi on välillistä verotusta, joka kohdistuu kulutukseen. Tässä tutkimuksessa käytetyllä SOMA-mallilla ei simuloida kulutuksen verotusta. Tulonjakoaineisto ei sisällä tietoja kotitalouksien kulutuksesta, joten nykymalliin sitä ei voi ohjelmoida. Suomessa on kuitenkin simuloitu kulutusta liittämällä vuoden 1990 tulonjakoaineisto ja saman vuoden kotitaloustiedustelun kulutustiedot, jotka sisälsivät myös kotitalouksien käyttämät yhteiskunnalliset palvelut. Tämä tapahtui luokittamalla kotitaloudet kulutuksen kannalta mahdollisimman homogeenisiin luokkiin sellaisten muuttujien avulla, jotka esiintyvät molemmissa aineistoissa, ja liittämällä kulutustiedot tulonjakotiedostoon näiden avulla. Tämä oli siis mahdollista, kun oli olemassa liittämismuuttujiltaan (tulo-
luokka, ikäluokka, perherakenne jne.) lähes identtiset aineistot (Salomäki 1993). Välillisen verotuksen liittäminen eri simulointimalleihin (JUTTA, SOMA ja TUJA) on kuitenkin vireillä (VATT 2004).

Vaikkakaan hyvinvoinnin kulutuspuolta ei voida käsitellä, niin se, mitä voidaan käsitellä, on tulot. Hyvinvointivaltion toimintaa voidaan käsitellä tulojen ja niiden uudelleenjaon näkökulmasta. Siitähän tässä tutkimuksessa on ollut kysymys. Tässä tuotettiin kaksi uudelleenjaon järjestelmää tai oikeastaan kaksi järjestelmän muutosuraa, jotka tähtäsivät köyhyiden vähenemiseen. Toisessa painotus ajautui toimeentulotukijärjestelmän muutoksiin (toimeentulotukiohjelma), ja toisessa etsittiin toimeentulotuen ulkopuolelta tulonsiirto- ja verotusjärjestelmän muutosuraa, joka mahdollisimman tehokkaasti vähensi köyhyyttä (perusturvaohjelma). Nämä on esitelty jo aiemmin ja tässä keskitytään ohjelmien vaikutuksiin itse tulonsiirroissa ja verotuksessa.

Taulukossa 11.13 on esitetty molempien ohjelmien aiheuttamat muutokset muutoksen alaisissa tulonsiirroissa aggregaattitasolla eli tulosummina.

Toimeentulotukiohjelma keskittyi toimeentulotukeen. Täten muutoksia tapahtuu vain toimeentulotuessa ja verotuksessa. Toimeentulotuen muutos näkyy sellaisenaan saaduissa tulonsiirroissa, joissa se on summattu kaikkien tulonsiirtojen kanssa. Toimeentulotukiohjelmassa ei tapahdu mitään muutoksia taulukossa 11.13 esitetyn ulkopuolella.

Toimeentulotukiohjelma nostaa toimeentulotuen menoja vaiheeseen 9 mennessä 513 miljoonaa euroa ja vaiheeseen 16 mennessä noin 1 000 miljoonaa euroa; tässä vaiheessa köyhyysaste on 0,5 % kotitalouksista (köyhyys mitattuna 50 %:n mediaanitulomääritelmän mukaan). Jos tähän laitetaan 700–800 miljoonaa euroa lisää, niin köyhyys alenee laskelman mukaan 0,1 %:iin (toimeentulotukiohjelma, iteraatiovaihe 24). Rahoituksensa toimeentulotukiohjelma etsi tulonjaon eriarvoisuutta vähentämällä, gini-kertoimen avulla. Rahoitus ohjautui ainoastaan pää-

TAULUKKO 11.13 Tulonsiirrot toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmissa (milj. euroa)

Toimeentulotukiohjelma								
	Toimeen- tulotuki	Asumis- tuet	Työmark- kinatuki	Ans.sid. työttöm.	Opinto- raha	Kansan- eläke	Maksetut tulon- siirrot	Saadut tulon- siirrot
0	460	766	842	1 502	439	1 771	23 925	24 244
9	973	766	842	1 502	439	1 771	24 442	24 757
16	1 476	766	842	1 502	439	1 771	24 937	25 260
24	2 232	766	842	1 502	439	1 771	25 704	26 016
Perusturvaohjelma								
	Toimeen- tulotuki	Asumis- tuet	Työmark- kinatuki	Ans.sid. työttöm.	Opinto- raha	Kansan- eläke	Maksetut tulon- siirrot	Saadut tulon- siirrot
0	460	766	842	1 502	439	1 771	23 925	24 244
9	364	626	1 819	1 976	436	1 922	25 469	25 783
16	341	641	2 003	2 077	436	2 329	26 198	26 511
24	305	641	2 003	2 077	799	2 329	26 517	26 838
30	277	663	2 003	2 077	1 214	2 329	26 920	27 248

omaveron nostoon⁷¹, mikä ei sinänsä ole yllätys, sillä viimeaikainen tulonjaon eri-arvoisuus johtunee paljolti osinkotulojen suhteellisesti suuresta kasvusta (Riihelä, et al. 2005, 18).

Perusturvaohjelma on sen sijaan paljon monipuolisempi. Se näkyy taulukon 11.13 alaosasta. Vaiheeseen 9 mennessä on tehty kahdeksan työttömyyspäivärahan korotusta ja yksi kansaneläkkeen korotus. Saadut tulonsiirrot ovat lisääntyneet vaiheeseen 9 mennessä 1,3 miljardilla eurolla, samalla köyhyys on laskenut 4,5 %:sta 2,8 %:iin kotitalouksista. Täytyy kuitenkin muistaa, että samalla köyhyysraja on noussut mediaanitulon nousun johdosta noin puoli prosenttia eli 200 €.

Maksetut tulonsiirrot sisältävät verojen lisäksi myös päivähoitomaksut. Saadut tulonsiirrot ovat lähes yhtä suuret kuin maksetut tulonsiirrot, eli kyse on lähes nollasummapelistä. Tässä täytyy kuitenkin ottaa huomioon se, että kaikkia saatuja tulonsiirtoja ei rahoiteta verotuksen kautta, esimerkiksi työeläkkeitä rahoitetaan eri eläkelaitosten kautta ja työttömyysturvaa ammattiliittojen työttömyyskassoista. Bruttokansantuote oli vuonna 2003 noin 146 miljardia euroa⁷², kotitalouksien bruttotulojen summa oli noin 98 miljardia ja käytettävissä olevien tulojen summa oli noin 74 miljardia; täten kotitalouksien kulutuksen verotus on olennaisessa roolissa yhteiskunnallisia palveluja rahoitettaessa. Tietysti myös pääomien muodostus

71 Jokaisessa optimointiprosessin iterointivaiheessa etsittiin paras eriarvoisuutta vähentävä parametri 15 parametrin joukosta (liitetaulukko 8.2), mutta muut eivät nousseet esiin.

72 http://www.stat.fi/til/vtp/2006/vtp_2006_2007-03-01_tau_001.html

sekä vienti ja tuonti näyttelevät tässä omaa rooliaan. Kotitalouksien tulonsiirtoja ja verotusta simuloiva malli ei siis ole koko talous- ja finanssipolitiikkaa palveleva apuväline, sillä se simuloi karkeasti ottaen noin kymmentä prosenttia bruttokansantuotteesta, sillä esimerkiksi työeläkkeitä malli ei simuloi. Olennaista on nähdä, että tällä hetkellä kotitaloudet maksavat välittöminä veroina suurin piirtein saman kuin ne tulonsiirtoina saavat. Täten meillä on olemassa väline, jossa tulojen uudelleenjakoa voidaan reaalisesti suorittaa. Kyse on menojen ja tulojen tasapainon ylläpidosta, joka tässä tutkimuksessa on toteutettu. Jos menot olisivat saatuja tulonsiirtoja kovin paljon pienemmät, niin käytössä pitäisi olla parametreja kulusverotuksen puolelta ja muuttujista täytyisi löytyä kulutusta mittaavia muuttujia; tehtävä tulisi paljon hankalammaksi. Tai näiden lisäksi pitäisi olla muiden ulkopuolisten rahavarantojen ”käyttöoikeus”.

Seuraavaksi eritellään taulukon 11.13 perusturvaohjelman tulonsiirtojen muutosta. Työttömyysturva on vaiheissa 1–9 voimakkaana esillä, olennainen muutos tapahtuu työmarkkinatuen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan suhteessa, työmarkkinatuen taloudellinen painoarvo tulee ansiosidonnaisen rinnalla tasa-arvoiseksi sen kanssa, kun se on lähtökohdassa hieman yli puolet siitä. Parametri työttömyyspäiväraha⁷³ kasvaa vaiheeseen 9 mennessä 25,32 eurosta 49,35 euroon päivää kohti. Tämän muutoksen köyhyysvaikutus on työttömien kohdalla suuri, kuten edellä näimme, mutta kokonaisvaikutus jää suhteellisen pieneksi. Köyhyyden syitä ei siis saa yksipuolisesti etsiä työttömyydestä. Tässä on yksi esimerkki siitä, miten tällainen optimoiva simulointi toimii köyhyyden syiden etsintämenetelmänä.

Huomattava on myös rakennemuutos tulonsiirtojärjestelmässä, joka näkyy perusturvaohjelmassa tapahtuvassa työmarkkinatuen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan suhteessa. Tämä korostaa optimoitavan vasteen eli köyhyyden määrittelyn merkitystä.

Työttömyysturvan, asumistuen ja eläkkeiden noustessa toimeentulotuki laskee, mikä toimii köyhyyden vähentämistä vastaan. Mutta miten suuri on tämä vastavaikutus? Sitä voi arvioida jakamalla taulukon 11.13 perusturvaohjelman osuus köyhyyden suhteen ja koska köyhien määrä alenee iteraation edetessä, niin on syytä ottaa luvuista keskiarvot summien sijaan. Taulukoissa 11.14 ja 11.15 otetaan käytön luokat köyhät, köyhyysriskissä olevat (tulot ovat 50–60 % ekvivalentin tulon mediaanista) ja ei-köyhät kotitaloudet, jotta nähtäisiin tarkemmin, miten tulonsiirrot jakautuvat näiden kesken. Lisäksi tehdään vastaavat samannumeroiset liitte-
taulukot, joissa ovat esillä perusturvaohjelman kaikki vaiheet.

⁷³ Työttömyyspäiväraha-parametri tarkoittaa lähinnä peruspäivärahaa, josta lähtien sekä työmarkkinatuki että ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha lasketaan. Laskentaan vaikuttavat monet muutkin parametrit, joita tässä ei ole esitetty. Ehkä olennaisiin on se ansiotulojen raja (vuonna 2003 2071,80 euroa), jonka jälkeen ansio-osa muuttuu 45 prosentista 20 prosenttiin. Tässä työttömyyspäivärahan korotukset eivät nouse näin korkealle, vaan työttömyyspäivärahan nousun vaikutus kohdistui siihen osaan, jossa ansio-osa oli 45 prosenttia. Tämä osa supistui vastaavasti.

TAULUKKO 11.14 Tulonsiirrot köyhien, köyhyysriskissä (50–60 % mediaanista) ja ei-köyhien luokassa. Muuttuva köyhyysluokka (köyhyysraja määritelty erikseen joka iteraatiossa). Keskiarvot €/vuosi (0:t mukana). Perusturvaohjelma.

Ekv.tulot			Toimeentulotuki	Asumistuki	Työmarkkinatuki	Ans. sid. työtöm.	Opintoraha	Kansaneläke	Saadut tulonsiirrot	Käytett. oleva tulo
	Iteraatio	(N)								
köyhä	0	108 198	1 310	1 322	2 461	456	587	698	8 266	9 476
	9	66 871	1 647	1 233	1 275	133	994	806	7 568	9 790
	16	56 559	1 818	1 423	992	148	1 056	769	7 680	9 891
	24	50 414	1 785	1 365	1 054	166	1 354	863	8 207	10 105
	30	43 301	1 981	1 379	1 070	193	903	1 004	8 252	10 316
riskissä	0	190 619	948	1 320	1 217	551	464	1 447	9 885	13 249
	9	176 091	769	1 112	2 052	525	483	1 661	10 703	13 229
	16	141 319	901	1 246	1 614	542	567	1 663	10 748	13 904
	24	135 156	908	1 140	1 652	544	641	1 761	11 027	13 858
	30	135 683	808	1 120	1 706	542	585	1 950	11 261	13 879
ei-köyhä	0	2 100 537	65	177	163	642	136	676	10 219	33 680
	9	2 156 392	55	161	637	869	132	731	10 848	33 067
	16	2 201 476	50	175	781	905	135	931	11 155	32 599
	24	2 213 784	42	189	780	901	291	925	11 263	32 485
	30	2 220 370	37	203	777	899	494	910	11 423	32 416
Kaikki	0	2 399 354	192	319	351	626	183	738	10 104	30 965
	9	2 399 354	152	261	758	824	182	801	10 746	30 963
	16	2 399 354	142	267	835	866	182	971	11 049	30 963
	24	2 399 354	127	267	835	866	333	971	11 185	30 966
	30	2 399 354	115	276	835	866	506	971	11 357	30 969

Taulukosta 11.14 nähdään, että vaikka sosiaaliturvaan tehdään perusturvaohjelmassa tuntuvia muutoksia, niin köyhien tuloista suuri osa tulee toimeentulotuesta ja asumistuesta ja näiden tukien keskimääräinen arvo vain kasvaa ohjelman edetessä. Selityksenä tälle on se, että köyhiä siirtyy riskissä oleviin ja siitä edelleen ei-köyhien luokkaan. Jäljelle jäävät vain kaikkein köyhimmät, joita sosiaaliturvaan tehdyt parannukset eivät nostaneet köyhydestä. Huomattavaa kuitenkin on, että myös köyhät-luokan käytettävissä olevat tulot hieman nousevat iteraatioluvun noustessa. Tähän vaikuttaa myös köyhyysrajan samanaikainen nousu. Kuitenkin köyhä väestö tulee yhä riippuvaisemmaksi toimeentulotuesta ja siinä mielessä siitä tulee köyhempää kuin ennen. Opintotuen korotukset vaiheissa 17–24 sen sijaan vähentävät köyhien toimeentulotuen tarvetta, eli kyseessä on köyhydessä pysyvien

opiskelijoiden aseman parantuminen. Mutta vaiheissa 25–30 toimeentulotuki taas keskimäärin nousee, minkä täytyy johtua opiskelijoiden siirtymisestä pois köyhyydestä, ja jäljelle jää edelleen vielä köyhempiä opiskelijoita ja muuta väestöä. Yhteenvetona edellisestä voi sanoa, että tulonsiirtojen parannuksista huolimatta edelleen köyhien asema yleensä heikkenee mitattuna toimeentulotuen saannilla (tässä ohjelmassahan toimeentulotukeen ei tehty muutoksia). Syy on joko siinä, että tulonsiirtojen parannukset eivät kohdistuneet heihin tai olivat sitten liian pieniä siirtämään heitä pois köyhyydestä (ainakin opiskelijoiden kohdalla näin näyttäisi käyneen).

Riskissä olevasta luokasta voidaan huomioda se, että työttömyysturvan nosto nostaa työmarkkinatuen saajista suuren osan köyhyydestä köyhyyden riskissä olevien luokkaan. Myös kansaneläkettä saavat löytyvät pääosin tästä luokasta, heitä ei ole paljoa ei-köyhien luokassa, sillä niin alhaiseksi kansaneläkkeen keskiarvot tässä rikkaimmassa luokassa jäävät. Toki kansaneläkkeissä näkyy kaikissa luokissa pientä eläkkeiden tasokorotuksesta iteraatiovaiheissa 8 ja 13–15 johtuvaa nousua. Iteraatiovaiheissa 13–15 näyttää tapahtuvan myös kansaneläkettä saavien siirtymää ei-köyhien luokkaan.

Kun tarkastellaan jokaisessa iteraatiossa erikseen köyhyyden vähenemistä (liitetaulukko 11.1), niin nähdään, mitä tietty tulonsiirron muutos tietyssä ohjelman kohdassa saa aikaan. Sarake ”Siirtymä N:ssä” kertoo lukumäärän muutoksen. Eriytyisen selkeätä on seurata muutosta köyhät-luokassa. Riskissä-luokassa muutos johtuu sekä siirtymästä köyhien luokasta että siirtymästä ei-köyhien luokkaan.

Köyhät-luokasta lähtee voimakkaimmin kotitalouksia iteraatioiden vaiheissa 5, 7, 6 ja 3, jotka ovat kaikki työttömyyspäivärahan muutoksia. Ensimmäinen kansaneläkkeen muutos (vaihe 8) nostaa 4 179 kotitaloutta köyhyydestä. Ensimmäinen asumistuen muutos on vaiheen 11 perusomavastuun muutos 10 prosenttia. Se vähensi köyhien kotitalouksien määrää 2 609:llä. Opintotukeen tehdään ensin korotuksia asumislisän puolelle (10,16) ja vaiheesta 17 eteenpäin opintorahaan; köyhyys hiipuu niiden osalta vähitellen.

Oman mielenkiintoisen lisänsä tuo liitetaulukon 11.1 (s. 206) luokka ei-köyhät, sillä siitä näemme, mitkä muutokset nostavat kotitalouksia tähän luokkaan. Iteraatiot 12, 14, ja 8 ovat parhaat; iteraatioista 12 koskee työttömyyspäivärahaa ja muut kansaneläkettä. Työttömyyspäivärahan korotukset nostavat sekä pois köyhyydestä että riskissä-luokasta ei-köyhät-luokkaan. Kansaneläkkeen korotusten vaikutus on pääosin jälkimmäistä.

Taulukkoa 11.14 on kuitenkin hankala tulkita tulonsiirtojen näkökulmasta, sillä tulojen muutos vaikuttaa sen köyhyys-muuttujan luokitukseen ja luokkien koot vaihtelevat. Siksi köyhyysluokka kiinnitetään taulukossa 11.15 vastaamaan kotitalouden asemaa iteraatiovaiheessa 0. Vastaava kiinnitys on myös liitetaulukossa 11.2.

Myös perusturvaohjelman vaikutus on suotuisinta näin määritellyssä köyhien luokassa, kun sitä mitataan käytettävissä olevilla tuloilla. Riskiryhmässä kehitys on

TAULUKKO 11.15 Tulonsiirrot köyhien, köyhyysriskissä (50–60 % mediaanista) ja ei-köyhien luokissa. Kiinteä köyhyysluokka (kiinnitetty lähtötasossa). Keskiarvot €/vuosi (0:t mukana). Perusturvaohjelma.

Ekv. tulo iteraatiossa 0			Toimeentulotuki	Asumistuki	Työmarkkinatuki	Ans. sid. työttöm.	Opintoraha	Kansaneläke	Saadut tulonsiirrot	Käytett. oleva tulo
	Iteraatio	(N)								
köyhä	0	108 198	1 310	1 322	2 461	456	587	698	8 266	9 476
	9	108 198	934	819	5 193	600	584	748	10 439	10 877
	16	108 198	868	868	5 705	637	583	876	11 126	11 356
	24	108 198	740	868	5 705	637	980	876	11 395	11 510
	30	108 198	693	899	5 705	637	1 434	876	11 834	11 830
riskissä	0	190 619	948	1 320	1 217	551	464	1 447	9 885	13 249
	9	190 619	744	1 035	2 554	730	462	1 595	11 246	14 116
	16	190 619	702	1 038	2 804	773	462	1 971	11 913	14 553
	24	190 619	637	1 038	2 804	773	845	1 971	12 232	14 764
	30	190 619	571	1 085	2 804	773	1 283	1 971	12 649	15 062
ei-köyhä	0	2 100 537	65	177	163	642	136	676	10 219	33 680
	9	2 100 537	58	162	367	843	136	732	10 716	33 526
	16	2 100 537	54	166	405	886	136	885	10 967	33 462
	24	2 100 537	49	166	405	886	253	885	11 080	33 438
	30	2 100 537	44	171	405	886	388	885	11 215	33 398

myös myönteistä. Negatiivista se on ei-köyhien ryhmässä. Näin ollen tämäkin ohjelma kohdistuu köyhimpien sosiaaliturvan parantamiseen.

Taulukosta 11.15 näkee myös sen, että toimeentulotukea, työmarkkinatukea ja opintorahaa saavat kuuluvat tavallista enemmän köyhien luokkaan. Sen sijaan riskiluokkaan kuuluvat saavat asumistukea ja kansaneläkettä tavallista enemmän. Eiköyhien luokassa ehkä ansiosidonnaista työttömyysturvaa saadaan hieman muita luokkia enemmän, toimeentulotukea ei tässä luokassa paljoa saada.

Köyhien luokasta näkyy myös selvästi tarveharkintaisen järjestelmän yksi ominaisuus, kun työttömyysturva nousee iteraatiosta 0 iteraatioon 9, niin samalla asumistuki ja toimeentulotuki laskevat, eli ne syövät suuren osan työmarkkinatuen yli 2 733 euron noususta. Ei kuitenkaan kaikkea, sillä köyhät-luokan kotitalouksien käytettävissä olevat tulot nousevat tässä vaiheessa keskimäärin 1 401 euroa vuodessa. Todellisuudessa ilmiö on varsin laaja. Helka Hytin ja Vesa Ylösen artikkelin mukaan, jossa kaikista työmarkkinatukea marraskuussa 1999 saaneista, joita oli yhteensä 169 860, 36 % sai myös toimeentulotukea ja 46 % asumistukea (Hytti ja Ylönen 2002, 7). Tähän Hytin ja Ylösen raporttoimaan tulokseen täytyy lisätä se tosiasia, että toimeentulotukea eivät hae/saa kaikki siihen oikeutetut (Kuivalainen

2007; Virjo 2000), eli nämä luvut olisivat hieman suurempia, jos tämä oikeus toteutuisi täysimääräisenä.

Ansiosidonnaista työttömyysturvaa saadaan kuitenkin melko paljon kaikissa luokissa, eli se ei ole köyhiä ja ei-köyhiä erotteleva tekijä. Kuitenkin suhde työmarkkinatuen keskiarvon ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan keskiarvon välillä on köyhien ryhmässä noin 6 ja riskiryhmässä noin 3, mutta ei-köyhien ryhmässä alle yhden. Näin ollen työttömyyspäivärahan korotus menee suurimmaksi osaksi köyhien ryhmään. Suhde ansiosidonnaisen päivärahan ja työmarkkinatuen välillä menee jälkimmäisen eduksi. Täten joskus esiintynyt pelko työttömyyspäivärahan korotuksen valumisesta rikkaimpien työttömien eduksi on turhaa.

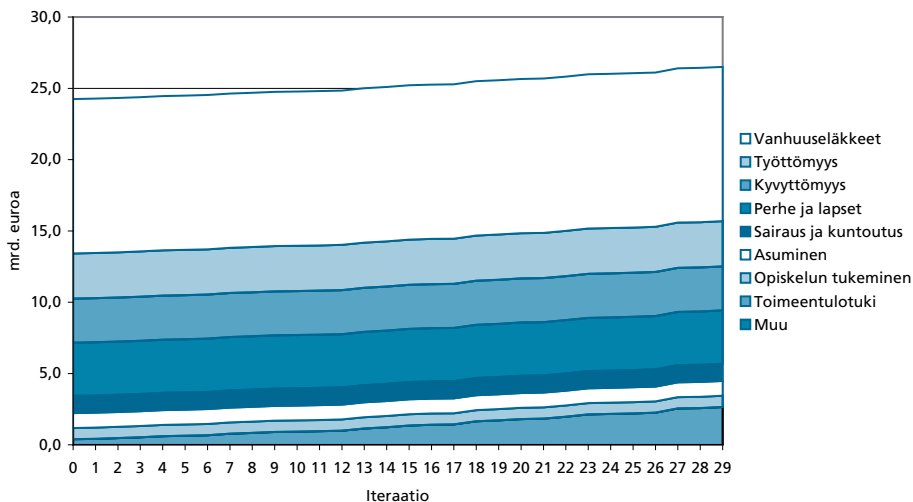
Tiivistetysti voidaan sanoa, että jos tehdään vain perusturvaohjelman mukaisia parannuksia sosiaaliturvaa koskevaan lainsäädäntöön, niin köyhyys jää pysyväksi ilmiöksi. Tämä johtuu paljolti siitä, että tarveharkintaiset etuudet, toimeentulotuki ja asumistuki, tekevät osittain tyhjäksi muussa perusturvassa tehtävät korotukset. Ainoaksi keinoksi jää toimeentulotuen nostaminen sille tasolle, että köyhyys katoaa. Tämä toimeentulotukiohjelman toimenpide nostaisi toimeentulotukea saavien määrän iteraatiovaiheessa 24 yli 640 000 kotitalouden, kun niitä on lähtötasossa 171 000. Tällöin oltaisiin Uuden-Seelannin tasolla (25 %) tai hieman sen yli, kun on kyse toimeentulotuen saajien määrän osuudesta väestöstä; siellä tosin toimeentulotuki (social assistance) on ainoa sosiaalimenoerä (Gough, et al. 1997, 26). Tämä antaisi perusturvajärjestelmämme toimivuudesta realistisemman kuvan kuin nykyinen toimeentulotukea saavien määrä. Tämän jälkeen – ei ennen – on mielekästä korottaa muuta perusturvaa, jotta toimeentulotuen ja asumistuen tarve laskisivat.

11.7 Sosiaaliturvaverkon rakenteessa tapahtuvat muutokset

Tulonsiirtojärjestelmän rakenteessa tapahtuvat muutokset toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien vaikutuksesta on esitetty seuraavissa kuvioissa 11.3 ja 11.4. Näissä suurimman osan muodostavat sellaiset tulonsiirrot, noin 16 miljardia, joita ohjelmat eivät muuta.

Toimeentulotukiohjelma on toimeentuloturvaan liittyvän muutoksen ohjelma. Selvästi on nähtävissä, että toimeentulotuen merkitys koko sosiaaliturvassa kasvaa melkoisesti, jos ohjelmassa edetään pitkälle. Tämä on seuraus tulonsiirtojen kohdistamisesta äärimmäisen köyhille, ja toimeentulotuesta tulisi yhä tärkeämpi sosiaaliturvan muoto. Toinen seuraus on köyhyiden häviäminen.

Jos pysähdytään tähän, niin seuraus on siirtyminen tarveharkintaiseen sosiaaliturvaan, joka on perinteisen pohjoismaisen universaalin ja vakuutusperusteisen sosiaaliturvan kannalta huono vaihtoehto. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että



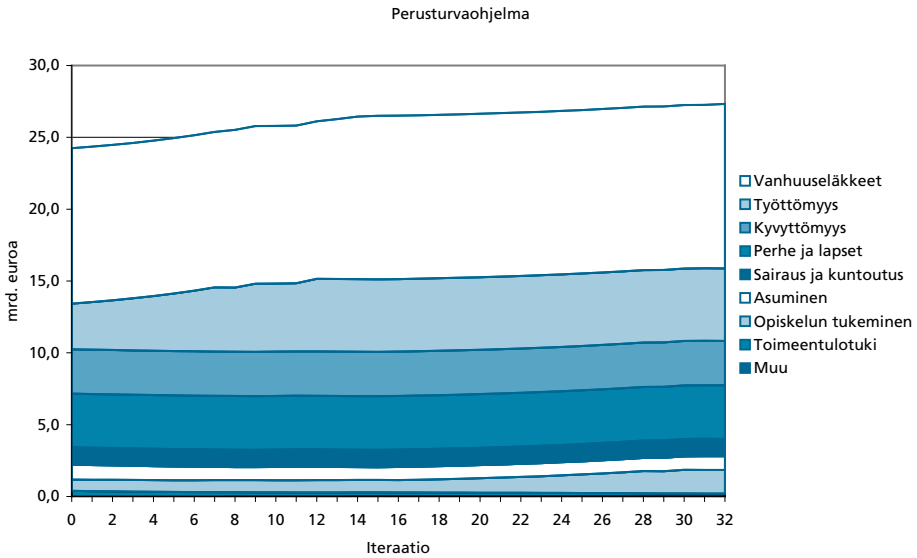
KUVIO 11.3 Toimeentulotukiohjelman mukainen sosiaaliturvan rakenteen muutos iteraation mukaan

nykyistä syyperustaista turvaa heikennettäisiin, vaan sitä, että köyhyyden hoidossa siirryttäisiin toimeentulotukijärjestelmän varaan. Samalla tämän viimesijaisen järjestelmän osuus koko sosiaaliturvasta kasvaisi. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion köyhyyspolitiikan ydintavoitteen mukaan koko tulonsiirtojärjestelmän tulisi tavoitella köyhyyden vähentämistä. Mutta tähän ei analyysin tarvitse pysähtyä, vaan tämä on analyysin ensimmäinen varteen otettava tulos.

Mutta verrattaessa toimeentulotukiohjelmassa esitettyä toimeentulotuen osuutta (10 % iteraatiovaiheessa 29) kaikista saaduista tulonsiirroista se on vasta viidenneksi suurin tuloerä, kun suurimman erän muodostavat vanhuuseläkkeet, joiden osuus on 48,2 %. Esimerkiksi Britannian toimeentulotuki, jota saa joka seitsemäs britti, muodostaa 20 % kaikista menoista tulonsiirtoihin ja on toiseksi suurin tuloerä eläkkeiden jälkeen (Walker 1993, 183). Eli toimeentulotukiohjelman täydellinen toteuttaminen ei nosta toimeentulotuen osuutta tulonsiirroista lähellekään Britannian 20:tä %.

Seuraavassa vaiheessa edetään analysoimaan syyperustaisen sosiaaliturvan muutosten kohteita köyhyyttä vähentävästä näkökulmasta. Tätä toteuttaa perusturvaohjelma kuviossa 11.4.

Perusturvaohjelma on monin verroin toimeentulotukiohjelmaa maltillisempi rakenteellisen muutoksen näkökulmasta. Työttömyysturvan osuus kasvaa ja puolivälin jälkeen myös opintotuen. Seurauksena on myös maltillisempi köyhyyden aleneminen. Sen sijaan toimeentulotuen ja asumistuen osuus sosiaaliturvan rakenteessa eivät perusturvaohjelman edetessä olennaisesti muutu, tässä muutos on lievästi aleneva.



KUVIO 11.4 Ohjelman 2 mukainen sosiaaliturvan rakenteen muutos iteraation mukaan

Toimeentulotuen osuus ei kuitenkaan hävinnyt, kuten tulisi tapahtua, jos syyperustaisen sosiaaliturvan taso nostetaan tasolle, jolla ei köyhyydestä tarvitse kärsiä. Osa sosiaaliturvasta täytyy edelleen hakea sosiaalitoimiston myöntämästä toimeentulotuesta. Ja kun toimeentulotuen normit oli jäädytetty vuoden 2003 lainsäädännön mukaisiksi, niin köyhyys ei niiden alhaisen tason takia häviä.

Ehkä olisi ensin edettävä siten, että optimoidaan toimeentulotuki tasolle, jolla köyhyys on hyvin pientä. Sitten tehdään perusturvaohjelman mukainen optimointi, mutta nyt tavoitteena olisi toimeentulotuen saajien määrän alentaminen tai jotain muuta. Tämän toteuttaminen jätetään kuitenkin jatkotutkimuksiin. Tällä tutkimuksella tällainen tutkimusohjelma on kuitenkin hyvin pohjustettu.

Kun tarkastellaan taulukosta 11.16, miten suuren osan valtion budjetista tässä esitetyt ohjelmat vievät, niin toimeentulotukiohjelma nostaisi 33 %:n osuuden iteraatiovaiheessa 24 36 %:iin ja perusturvaohjelma 37 %:iin valtion menoista. Lammavuonna 1994 vastaava osuus oli 38 prosenttia. Samalla kuitenkin köyhyys (köyhyysrajan ollessa 50 % ekvivalentin tulon mediaanista) olisi ennusteen mukaan laskenut toimeentulotukiohjelman voimassa ollessa 0,1 prosenttiyksikköön tai perusturvaohjelman kohdalla 2,1 prosenttiyksikköön kotitalouksista.

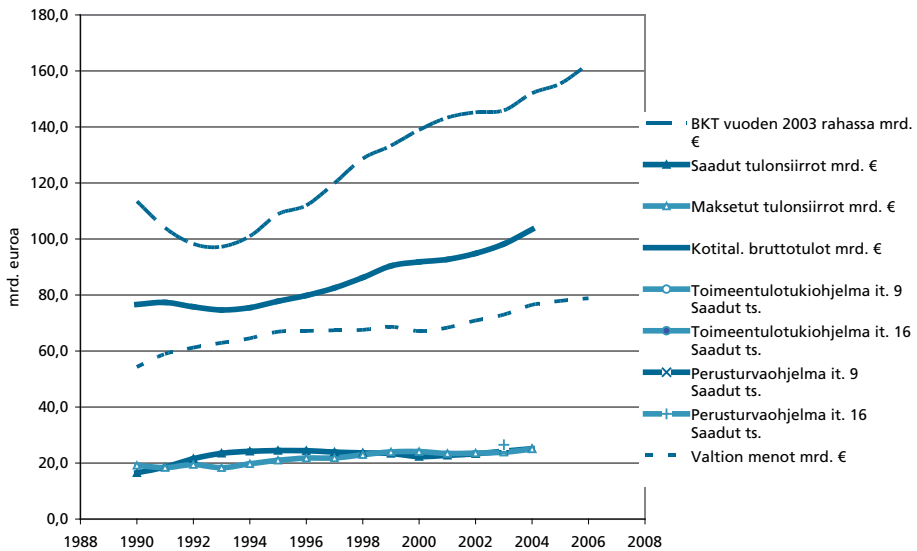
Kun tarkastellaan saatuja ja maksettuja tulonsiirtoja koko kansantalouden näkökulmasta, niin tässä simuloidut ohjelmat ovat häviävän pieni suhteellinen erä. Tämä näkyy selvästi kuviosta 11.5⁷⁴, jossa on esitetty bruttokansantuotteen, kotitalouksien bruttotulojen, valtion menojen sekä saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen kehitys vuosilta 1990–2006, aineistona sekä tulonjakoaineistot että Tilasto-

⁷⁴ Kuviosta on zoomaus kohdistettuna toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien tasolle, jotta jotain muutosta voitaisiin havaita (liitekuvio 11.1).

TAULUKKO 11.16 Saadut tulonsiirrot % valtion menoista toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmassa, sekä vuosien 2003 ja 1994 Tulonjakoaineiston mukaan

Tilastovuosi	Tulonjakoaineisto
2003	33,2
1994	37,5
Itäraatiovaihe	Toimeentulotukiohjelma
9	33,9
16	34,6
24	35,7
	Perusturvaohjelma
9	35,3
16	36,3
24	36,8

keskuksen ja valtiovarainministeriön tilastot. Vuoden 2003 kohdalle on merkitty saaduissa tulonsiirroissa tapahtuvat muutokset toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien itäraatiovaiheissa 9 ja 16.



KUVIO 11.5 Bruttokansantuote (BKT), kotitalouksien bruttotulot, saamat ja maksamat tulonsiirrot, valtion menot ja eräitä simuloituja saatuja tulonsiirtoja toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmista. Aikasarjat vuosilta 1990–2004 (osin vuoteen 2006). Miljardia euroa vuoden 2003 rahan arvon mukaan.

Lähde: Tulonjaon vuosiaineistot 1990–2004, Tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön (VM) www-sivut, tämän tutkimuksen simuloinnit vuoden 2003 Tulonjakoaineistolla.

Ohjelmien toteuttamisen aikaansaamat muutokset ovat laskelman mukaan häviävän pieniä muiden tulomittojen mukaan. On vaikea kuvitella niiden toteuttamista minään valtiontalouden rahoituskriisinä, sillä ne jäävät selvästi alle bruttokansantuotteen tai kotitalouksien bruttotulojen kasvun.

12 YHTEENVETO JA POHDINTA

12.1 Yhteenveto

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan etsiminen. Tässä määriteltiin empiirisesti, mitkä tulonsiirrot ja erityisesti mitkä niiden osat on järkevää laskea kuuluviksi varsinaiseen köyhyyspolitiikkaan, jolla vaikutetaan köyhyyden olemassaoloon. Tutkimuksessa tuotetaan muutama köyhyyspoliittisesti kiinnostava tulonsiirtojärjestelmän muutosura, joiden päävaihtokutuksia tässä yhteenvedossa analysoidaan. Tutkimus on vahvasti myös metodinen ja uutta tutkimusta suuntaava.

Tässä tutkimuksessa on kehitetty menetelmä, jota käyttäen on määritelty teoria hyvinvointivaltion optimaalisesta köyhyyspolitiikasta, kun se rajoitetaan tulonsiirtoihin. Koko tutkimuksen idea voidaan kiteyttää seuraavaan kaavaan:

$$(1) \quad \textit{Köyhyys} = \textit{hyvinvointivaltion tulonsiirtojen lakijärjestelmä}(X)$$

Eli köyhyys nähdään hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmän funktiona; X on matriisi, jonka avulla järjestelmää voidaan muuttaa. Tämä tutkimus esittää menetelmän tämän funktion optimoimisesta köyhyyttä vähentävään suuntaan. Se myös toteutetaan väestöä edustavassa otoksessa, Tulonjakoaineistossa. Siitä saadaan ennuste, mitä köyhyydelle mahdollisesti tapahtuu, jos löydetty uusi tulonsiirtojärjestelmä toteutetaan.

Tutkimuksen köyhyysteoreettinen osuus aloitetaan yhtälön (1) vasemmalta puolelta, siinä käsitellään köyhyysilmiötä yleensä. Tavoitteena on määritellä köyhyys täsmällisesti, jotta jatkossa sitä voidaan optimoida. Tässä käsitellään köyhyyden käsitettä laajasti, mutta lopulta valitaan taloudellinen näkökulma köyhyyteen. Tässä yhteydessä käydään läpi laajasti taloustieteellistä köyhyysteoriaa ja myös tarkastellaan köyhyyskäsitettä köyhäinhoitolaitoksen ja sen kehityksen näkökulmasta. Keskeisin tulos tästä esityksestä on siinä, että köyhyyttä on aina esiintynyt ja että sen syyt ovat väestön liiallisessa määrässä, talouden ja tuotannon kyvyttömyydestä taata lisääntyvälle väestölle töitä ja toimeentuloa, osittain kapitalismin jatkuvasti toistuvissa talouskriiseissä ja -suhdanteissa sekä julkisen sektorin tosiasiallisessa kyvyttömyydessä ratkaista näin syntyneitä ongelmia, repeytymiä turvaverkossa. Köyhyyttä alettiin viimeistään Peter Townsendarin tutkimusten myötä pitää suhteellisenä ilmiönä, siis köyhä määriteltiin suhteessa elinympäristöönsä. Amartya Sen täsmensi köyhyysilmiön sekä suhteellista että absoluuttista luonnetta, joiden hän ei nähnyt muodostavan toistensa vastakohtia. Näihin teoksen alkulukuihin sisältyy myös köyhäinhoitoinstituution sisällön, synnyn ja kehityksen kuvausta, ja sikäli ne pohjustavat yhtälön oikeaa puolta, hyvinvointivaltion ja sen tulonsiirtojärjestelmi-

en esiintuloa. Sinänsä ne muodostavat melko itsenäisen kokonaisuuden, ja niihin ei tämän syvemmin tässä yhteenvedossa puututa, koska tässä keskitytään köyhyyttä optimaalisesti vähentävän tulonsiirtojärjestelmän löytämiseen ja sen köyhyysvaikutusten esittämiseen. Nykyinen köyhäinhoitoinstituutio kuitenkin muodostaa sen pohjan, jota tässä analysoidaan ja jolta ponnistetaan eteenpäin.

Uudemmassa tutkimuksessa esimerkiksi Deborah Mitchell ja Christina Behrendt ovat osoittaneet, että tulonsiirtojärjestelmät ovat nykyaikaisen hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan keskeisin väline köyhyiden ja eriarvoisuuden vähentämisessä (Behrendt 2002; Mitchell 1991). Tällöin näkökulma köyhyyteen on tulojen ja tulonsiirtojärjestelmän suunnasta. Tämä ei sulje pois muita näkökulmia, esimerkiksi suhteellista deprivatiota tai koettua köyhyyttä, mutta tämä tutkimus ei käsittele niitä.

Täten erilaiset tulonsiirrot ja etenkin näiden riittävän tason määrittely on köyhyyspolitiikan keskeistä sisältöä. Näiden muuttaminen tarkoittaa politiikan käytännössä lainmuutosten tekemistä.

Mutta palataan yhtälön oikeaan puoleen, tulonsiirtojärjestelmään funktiona, jossa matriisi X määrittää sen sisältöä. X :llä ymmärretään tässä lainsäädännössä olevien normien, tuloarajojen, ikärajojen jne. muodostamaa vektoria (vuonna 2003 nämä muodostivat 332 vaikuttavaa alkioita, vaikuttavaa sikäli, että muutos yksittäisen alkion, parametrin, arvossa saa mallilla laskettuna aikaan muutoksen aineiston käytettävissä olevan tulon summaan). Tutkimuksen käytössä on siis todellinen malli, tietokoneohjelma, joka simuloi tulonsiirtoja määrittelevää lakijärjestelmää. Yhtälön oikea puoli on täten täsmällisesti määritelty. Itse sosiaaliturva- ja verotusjärjestelmä, joka on tietokoneohjelman sisältönä, oletetaan riittävässä määrin tunnetuksi ja sitä ei tutkimuksessa yksityiskohtaisesti kuvata (hyvän kuvan järjestelmistä antavat teokset: Kela 2007; Mikkola, et al. 2002).

Simulointimalli tulkitaan tässä tulonsiirtojärjestelmän teoriaksi. Tämä teoria on tässä tutkimuksessa osoitettu riittävän validiksi, jotta sen avulla voidaan tehdä ennusteita tulonsiirtoja koskevan lakijärjestelmän muutoksen vaikutuksista. Itse mallin rakentamista kuvataan tekstissä melko tarkkaan, sillä muissa tätä mallia käyttävissä tutkimuksissa sitä ei ole tässä laajuudessa käsitelty.

Käytössä on SOMA-niminen simulointimalli, jota käytetään sosiaali- ja terveysministeriössä, Stakesissa ja Kelassa lainsäädännön suunnittelutyössä, etenkin suunnittelun alla olevien muutosten vaikutusten arvioinnissa. Valtiovarainministeriö käyttää budjetin ym. tehtävien valmistelussa TUJA-nimistä simulointimallia. Molemmat ohjelmat laskevat samoja tulonsiirtoja, käyttävät aineistonaan Tulonjakoaineistoa ja niiden looginen perusta on lakitekstissä.

Enää tarvitsee määritellä yhtälön vasen puoli, optimoitava köyhyysindeksi. Tämä on melko hankala tehtävä, sillä vastaavaa optimointia ei ole ennen tehty eikä ole ollut tarvetta määrittää juuri tähän tehtävään soveltuvaa köyhyysindeksiä. (On huomattava, että tässä luotu menetelmä saattaa sopia myös muunlaisen tavoitteen kuin köyhyden optimointiin.) Tavallinen käytettävissä olevan ekvivalentin tulon

mediaaniin perustuva köyhyysraja ja siihen liittyvät köyhyysindeksit ovat ongelma sen takia, että optimointi voi suuntautua alentamaan mediaania, ei kasvattamaan köyhien tuloja. Tämän takia käytettiin uutta tuloille perustuvaa köyhyysindeksiä, jonka olin aiemmin kehittänyt (Sallila, et al. 2006). Kyse on CUPInimisestä köyhyysindeksistä, joka perustuu köyhien ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen keskiarvon ja koko väestön vastaavan tulon suhteeseen. Köyhiksi määritellään se joukko, jossa tämä suhde on alle 0.25, eli köyhien tulot ovat neljäsosa väestön tuloista keskimäärin. Tutkimuksen edetessä huomattiin, että tämä uusi indeksi täytti hyvin tehtävänsä. Lähtötilanteessa, ennen järjestelmän muutosta, köyhiä on näin mitaten 5,5 % kotitalouksista. Jos käytetään köyhyysrajana nykyään tavallista 60:tä % mediaanista, niin köyhiä on 12,4 % kotitalouksista (luvut on laskettu simuloituista tuloista ja niiden mukaiset köyhyysasteet poikkeavat hieman alaspäin Tulonjakoaaineiston luvuista). Täten käytettävä köyhyysindeksi on melko ankara ja se johtaa muutosohjelmaan, joka tähtää kaikkein köyhimpien tulojen nostamiseen.

Sen lisäksi, että tavoitellaan köyhyyttä alentavaa muutosohjelmaa, etsitään ohjelman rahoitus. Menetelmä on aivan samanlainen, mutta nyt tavoitteena on eriarvoisuuden alentaminen. Eriarvoisuusindeksinä käytetään gini-kerrointa, joka on lähtökohdassa 26.7. Optimointiprosessin jokaisessa vaiheessa menot ja tulot pidetään koko aineiston tasolla tasapainossa rahoitusparametrin arvoa muuttamalla.

Miten funktion (1) optimointi toteutettiin? Lähtökohtana on matriisi X, jonka alkiot ensin jaettiin köyhyyttä alentaviin ja samalla tuloja nostaviin (merkitään niitä S-joukoksi) sekä rahoitaviin eli eriarvoisuutta alentaviin ja samalla tuloja alentaviin (M-joukko) parametreihin.

Seuraavaksi muutetaan yhtä joukon S alkioita 10 prosentilla, esimerkiksi yksin asuvan aikuisen toimeentulotuen normia I kuntaryhmässä arvosta 374,92 €/kk arvoon 412,41 €/kk, tai jos kyse on laadullisemmasta muuttujasta, kuten asumistuessa rakennusvuodesta, niin silloin vastaavasti yhdellä vuodella. Lasketaan köyhyysindeksin arvo jokaiselle joukon S alkion muutokselle erikseen. Verrataan näitä köyhyysindeksien arvoja keskenään ja hyväksytään muutokseksi suurimman vaikutuksen omaava parametri.

Vastaavasti menetellään rahoituksen eli joukon M suhteen, mutta nyt indeksinä on gini-indeksi. Kun rahoitusparametri on valittu, niin mitoitetaan sen muutoksen suuruus edellä syntyneen kustannuksen suuruiseksi. Tämä takaa menojen ja tulojen tasapainon säilymisen.

Lopuksi lasketaan näiden kahden parametrin muutoksen sisältämä malli ja sen tuottama köyhyysindeksi. Mikäli muutos on indeksin edellisen iteraatiokierroksen arvosta yli kaksi prosenttia, niin tehdään uusi iteraatiokierros, täysin vastaavalla tavalla. Tulonsiirtojärjestelmä sisältää nyt kumuloituneena kaikissa edellisissä iteraatiovaiheissa löydetty tulonsiirtojärjestelmän muutokset. Taulukossa 12.1 on esitetty ote näin löydetystä köyhyyttä vähentävästä ohjelmasta ja sen köyhyys- ja eriarvoisuusvaikutuksesta.

TAULUKKO 12.1 Tulonsiirtojärjestelmän optimoinnin vaikutukset köyhyyteen, syntyvät kustannukset (mrd. euroa) ja gini-kerroin eräissä iteraatiovaiheissa. Optimoinnin kohteena koko tulonsiirtojärjestelmä. Toimeentulotukiohjelma.

iteraatio	köyhyysaste mediaanista		kustannus mrd. €	Gini
	50 %	60 %		
0	4,5	12,4	0,00	26,7
5	2,8	10,7	0,24	26,0
10	1,3	8,2	0,53	25,3
15	0,6	5,7	0,97	24,3
20	0,2	3,3	1,42	23,4
25	0,1	2,0	1,82	22,6
29	0,0	0,8	2,27	21,7

Voimme nähdä, että tarvittiin 29 iterointikierrosta, ennen kuin äärimmäinen köyhyys saatiin hävitettyä. Jokaisella kierroksella muutettiin vain yhtä parametria. Muutos kohdistui köyhyyttä alentavien parametrien kohdalla ainoastaan toimeentulotukeen, kaikkein voimakkaimmin yksinäisten normeihin, mutta voimakkaasti myös usean aikuisen normiin. Edellistä täytyisi nostaa hieman yli 700 euroon ja jälkimmäistä hieman yli 500 euroon kuukaudessa, jotta köyhyys häviäisi. Rahoitusparametreista vain yksi valikoitui jokaisella iteraatiokierroksella, nimittäin pääomaveron prosentti. Pääomavero pitäisi koko tämän ohjelman rahoittamiseksi nostaa noin 60 prosenttiin. (Ohjelma tarkemmin luvun 10 *Köyhyyden vähentämisen optimaaliset ohjelmat* taulukoissa 10.1–10.2 sivuilla 115–116.)

Taulukosta 12.1 voimme havaita, että jo 530 miljoonalla eurolla (iteraatiovaihe 10) köyhyyttä voidaan alentaa 3,2–4,2 prosenttiyksikköä, mikä tarkoittaa köyhien kotitalouksien lukumäärän alentumista 77 000–100 000 kotitaloudella. Tämä ohjelma, jota voidaan sisältönsä puolesta nimittää toimeentulotukiohjelmaksi, on siis varsin tehokas köyhyyspoliittinen ohjelma.

Mikä on tämän tuloksen merkitys? Ensinnäkin sosiaaliturvajärjestelmän pahimmat aukot ja repeytymät saatiin korjattua, enää ei kenenkään tarvitse olla köyhä, kun köyhyys määritellään tulojen avulla. Toiseksi pääomatuloja saavat varmaankin pyrkisivät torjumaan näin voimakkaan puuttumisen heidän verotukseensa. Kuitenkin kun otetaan huomioon rikkaimman viidenneksen häviön (joka koostuu pääomaveron noususta) alaraja, joka on 4 224 euroa vuodessa⁷⁵, niin havaitaan, että mitään suurta katastrofia ei tälle väestönosalle aiheudu. Kokonaiskustannus tästä tulojen tasauksesta äärimmäisen köyhien ja äärimmäisen rikkaiden välillä on taulukon 12.1 mukaan noin kaksi miljardia.

Tämä ensimmäinen optimoinnin tulos siirtäisi sosiaaliturvajärjestelmäämme selvästi tarveharkintaisen toimeentulotuen suuntaan. Köyhyyspolitiikan määritte-

⁷⁵ Tämä luku on otettu iteraatiovaiheesta 24, jolloin köyhiä on 50 %:n määritelmän mukaan 0,1 % kotitalouksista.

ly voitaisiin lopettaa tähän, mutta silloin muu osa tulonsiirtojärjestelmästä joutuisi käytännössä hankalaan asemaan, kun väestö jatkuvasti hakisi puuttuvaa osaa toimeentulotuesta. Sosiaaliturvajärjestelmän julkilausuttuna tavoitteena kuitenkin on turvata toimeentulo syyperustaisen sosiaaliturvajärjestelmän avulla ja toimeentulotukeen tulisi turvautua vain tilapäisesti. Syyperustaisia ovat mm. työttömyys-turva, eläkkeet, asumistuki ja opintotuki. Edellinen tulos ei merkitse sitä, että nämä olisivat riittävällä tasolla pitämään köyhyyden loitolla. Optimointi kohdisti yksittäisen toimenpiteen aina voimakkaimmin köyhyyttä alentavaan parametriin, ja toimeentulotuen parametri syrjäytti aina muut. Tarvitaan selvästi uusi optimointi samoilla kriteereillä, mutta toimeentulotuki jäädytetään vuoden 2003 järjestelmän mukaiseksi. Tulos esitetään taulukossa 12.2.

TAULUKKO 12.2 Tulonsiirtojärjestelmän optimoinnin vaikutukset köyhyyteen, syntyvät kustannukset (mrd. euroa) ja gini-kerroin eräissä iteraatiovaiheissa. Optimoinnin kohteena muutoin koko tulonsiirtojärjestelmä paitsi toimeentulotuki, joka on vuoden 2003 lainsäädännön mukainen. Perusturvaohjelma.

iteraatio	köyhyysaste mediaanista		kustannus mrd. €	Gini
	50 %	60 %		
0	4,5	12,4	0,00	26.7
5	3,6	11,4	0,70	25.9
10	2,7	10,0	1,56	25.0
15	2,4	8,3	2,26	24.3
20	2,2	7,9	2,40	24.1
25	2,0	7,8	2,66	23.8
30	1,8	7,5	3,01	23.5
32	1,7	7,3	3,09	23.4

Tämä ohjelma koostuu aluksi aina iteraatiovaiheeseen 7 asti työttömyyspäivärahan nostosta, joka on ohjelman mukaan 44,86 € tässä vaiheessa ja lopulta vaiheessa 12 54,28 €. Muita korotusta vaativia tulonsiirtokohteita ovat yksinäisen kansaneläkkeen nousu 597,08 euroon ja 629,47 euroon, joista ensimmäinen koskee I ja toinen II kuntaryhmän eläkeläisiä, opiskelijan ja yleisen asumistuen asumiskustannuksista 96,80 % tulisi tuen piiriin, lisäksi jälkimmäisen omavastuutaulukkoja alennettaisiin 10 %, sekä muista tulonsiirroista korkeakouluopiskelijan opintorahaa tulisi nostaa. Opintorahan noston suuruus jäi hieman epäselväksi, sillä opintolainan tulkinta opiskelijan tuloksi jäi ratkaisematta, ainoastaan toimeentulotukea hakiessa se tulkittiin tuloksi, mutta ei kokonaistuloja ja siis köyhyyttä määriteltäessä. (Ohjelmista tarkemmin taulukoissa 10.3–10.4 sivuilla 119–120.)

Tätä toista ohjelmaa voidaan kutsua perusturvaohjelmaksi, tosin sillä poikkeuksella, että se ei koske toimeentulotukea. Tätäkin ohjelmaan voidaan kutsua köy-

hyyspoliittiseksi ohjelmaksi, sillä myös tämän tuloksen mukaan köyhyyttä voidaan alentaa selvästi, mutta ei samalla tehokkuudella kuin toimeentulotukiohjelmassa. Ohjelma saavutti kustannuksissa 530 miljoonan euron rajan jo iteraatiovaiheessa 4, kun toimeentulotukiohjelmassa päästiin samalla summalla iteraatiovaiheeseen 10. Perusturvaohjelman iteraatiovaiheeseen 4 mennessä köyhien määrä aleni vain 15 000 kotitaloudella (liitetaulukko 11.1). Myöskään koko ohjelman mitassa köyhyys ei häviä, vaikka tämän ohjelman toteuttamiseen tarvitaan kolme miljardia euroa, kun edellä köyhyyden hävittävässä ohjelmassa tarvittiin vain kaksi miljardia euroa. Rahaa menee siis huomattavasti köyhyysrajan yläpuolelle ja tämä nostaa köyhyysrajaa (etenkin kun se määritellään mediaanin kautta), mitä toimeentulotukiohjelman kohdalla ei tapahdu.

Aluepoliittisesti toimeentulotukiohjelma poistaa köyhyyttä tehokkaasti koko maassa, mutta perusturvaohjelma parhaiten pääkaupunkiseudulla ja taajaan asutuissa kunnissa. Lääneittäin tarkastellen parhaiten perusturvaohjelma vaikuttaa Uudenmaan köyhyyteen ja heikoimmin Itä-Suomen ja Väli-Suomen köyhyyteen. Toimeentulotukiohjelma poistaa tehokkaasti köyhyyttä kaikissa lääneissä.

Kun tarkastellaan näiden köyhyyspoliittisten ohjelmien merkitystä työttömiä kannalta, niin toimeentulotukiohjelma lähes hävittää köyhyyden iteraatiovaiheeseen 15 mennessä, erityisen selvää tämä on pitkään työttömänä olleiden keskuudessa. Perusturvaohjelmassa työttömyyspäivärahan nosto 49,35 euroon nostaa pahimmin työttömyydestä kärsivistä yli 80 % pois köyhyydestä ja suurin osa muista työttömyyttä kokeneista puolittaa köyhyyden, vaikka se onkin heidän kohdallaan pienempää kuin pitkään työttömänä olleiden keskuudessa.

Huomattava on myös rakennemuutos tulonsiirtojärjestelmässä, joka näkyy perusturvaohjelmassa tapahtuvassa työmarkkinatuen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan suhteessa, joka korostuu edellisen hyväksi. Molemmat ohjelmat kohdentavat tulonsiirtoja tulojakauman köyhempään osaan. Tämä korostaa optimoitavan vasteen eli köyhyyden määrittelyn merkitystä. Tämä täsmentää sitä, miksi tutkimuksen otsikkoon on valittu termi köyhyyspolitiikka, eikä esimerkiksi hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikka.

Jos tulkitaan taulukon 12.2 iteraatioista 15 ensimmäistä muutosta, siis ennen sarjaa opintorahan korotuksia, niin huomataan, että vaikeampi (50 %:n köyhyys) köyhyys saadaan puolitettua ja kustannuksia on syntynyt tähän mennessä 2,3 miljardia euroa. Voidaanko tätä pitää rajana, johon voidaan syyperustaisen perusturvan (opintotuki jätetään tässä ulkopuolelle) muutoksilla päästää? Onko eteneminen mahdollista vain toimeentulotukijärjestelmän muutoksen kautta? Vai voidaanko jatkaa syyperustaisen järjestelmän tarkemman analyysin avulla tätä alempiin köyhyytlukuihin? Ehkä olisi edettävä siten, että nostetaan ensin toimeentulotuki tasolle, jolla köyhyys on joko hävitetty tai hyvin pieni. Tämä tarkoittaa toimeentulotukea saavien määrän 3–4-kertaistumista. Tällöin toimeentulotuen osuus kotitalouksien saamista tulonsiirroista nousee enintään 10 prosenttiin, joka on kansainvälisessä vertailussa vielä pieni osuus. Sitten jäädytetään toimeentulotuki tähän tasoon ja

edetään syyperustaisen turvan optimoimista ottaen nyt tavoitteeksi toimeentulotuen tarpeen vähentäminen (köyhyyshän on jo hävitetty ja sitä ei tavoitteeksi enää voi ottaa); näin edetään sillä uralla, joka on enemmän perinteisen hyvinvointivaltion tavoitteiden mukainen. Nämä voivat olla jatkotutkimuksen aiheita. Nyt on luotu uusi ja vankka metodinen pohja sosiaaliturvajärjestelmän analyysille ja kehittämiselle systemaattisesti järkevällä tavalla.

Toimeentulotukiohjelman toteutuksessa on käytännössä kuitenkin se ongelma, että sitä eivät hae kaikki siihen oikeutetut. Optimoinnilla ei tätä ongelmaa voida ratkaista, sillä simulointimalli laskee tulonsiirrot kaikille aineiston mukaan oikeutetuille. Syitä voivat olla tuen alhainen taso, tietämättömyys oikeudesta saada toimeentulotukea, moraalinen ja psykologinen kynnys ja hallinnolliset esteet. Ilmeisesti toimeentulotukiohjelmaan liittyvien lainmuutosten ohella myös sosiaalipalveluja olisi parannettava, jotta köyhyiden poisto-ohjelma vaikuttaisi täydellä teholla.

12.2 Pohdinta

Mitä laajempaa merkitystä tällä tutkimuksella voisi olla? Tarkastelen ensin tutkimuksen tieteellisiä merkityksiä. Sitten siirryn yhteiskunnallis-poliittisiin merkityksiin, jotka voidaan jakaa kansantaloutta ja poliittista järjestelmää koskeviin tekijöihin.

Tieteellistä arvoa tällä tutkimuksella on ensinnäkin sen osoittamisessa, että staattista lakimallia voidaan käyttää tulonsiirto- ja verotusjärjestelmän muutosten köyhyysvaikutusten analyysissä koherentilla tavalla. Toiseksi tässä kyettiin paikantamaan sosiaaliturvaverkon aukot ja repeytymät ja korjattiin ne. Tämä on tietenkin vain yksi tutkimus, mutta on mahdollista rakentaa kokonainen tieteenala tällaisen mallin ympärille; siinä tiede kehittää mallia ja mallilla tehdyt simuloinnit avaavat todellisuutta tieteelliseen tiedostamiseen.

Jos tulonsiirtoja ja verotusta määräävää lakijärjestelmää tai ainakin sen loogisesti koherenttia esitystä voidaan pitää tulonsiirtojen ja verotuksen teoriana, niin vasteen sisältäväksi teoriaksi se voidaan kohottaa simuloinnin avulla. Tässä tutkimuksessa vasteena oli köyhyys, mutta myös muita vasteita on mahdollista ja syytä esittää. Simulointi nostaa esiin vasteen kannalta teorian olennaiset termit.

Olemassa olevat mallit ovat myös rajallisia, ne rajoittuvat olemassa olevaan lakitekstiin ja sen tulkintaan. Jos haluamme tulonsiirtojärjestelmälle laadullisesti uusia ominaisuuksia, niin mallia täytyy muuttaa. Tätäkin tarkoitusta varten tämä tutkimus tekee perustyötä osoittamalla, mitä tapahtuu staattisessa tilanteessa, jossa lakijärjestelmässä ei ole näitä uusia ominaisuuksia. Lainsäädännön suunnittelutyössä tätä tapahtuu kaiken aikaa, mutta suunta on politiikasta (ministerit, ministeriöt) alaspäin. Tämä tutkimus lähtee mallilla tehtävästä tutkimuksesta ylöspäin, kohti politiikkaa.

Omaisuustulojen osuus bruttotuloista on tämän tutkimuksen aineistovuoden (2003) jälkeen noussut yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2006 mennessä (Tilastokeskus 2008, 10). Tämä tutkimus nostaa pääomaverotuksen merkitystä tulonjaon eriarvoisuuden kannalta, optimaalinen simulointilaskelma pyrki nostamaan sen epärealistiselta tuntuvaan 60 prosenttiin. Ehkä se ei kuitenkaan ole väärä tulos, vaan osoittaa pääomatulojen (omaisuustulojen) merkityksen eriarvoisuutta voimakkaasti lisäävänä tulomuotona. Tämä tulos saattaa olla kuitenkin poliittisesti epärealistinen, mutta onneksi menetelmä on joustava, rahoitus voidaan optimoida uudestaan vastaamaan poliittista tahtotilaa, esimerkiksi pääomaveron prosentille on mahdollista asettaa optimoitaessa jokin katto.

Arthur Okun laski, että USA olisi voinut hävittää köyhyysvajeen 1960-luvulla. Hänen laskelmansa perustuivat köyhyysvajeen ja bruttokansantuotteen vertailuun. Olemme toki paljon edellä USA:ta köyhien asiassa, mutta tässä löydetty köyhyysvajeen poistoura avaa mahdollisuuden johonkin aivan muuhun. USA:lla on edelleen sama mahdollisuus kuin 60-luvulla, sillä köyhyysvajeen osuus BKT:stä on edelleen samaa luokkaa kuin 60-luvulla.

Köyhyysvajeen määrittely on yksi metodi, kun arvioidaan köyhyysvajeen poistamisen kustannuksia; ongelmaksi sen toteuttamiselle jää järjestelmän luominen köyhyysvajeen alentamiseksi. Tämä tutkimus loi tavan rakentaa sellainen järjestelmä, joka perustuu voimassa olevalle tulonsiirtojärjestelmälle, ei millekään uudelle, kuten perustulojärjestelmälle.

Köyhyyspolitiikan sisällön kannalta tässä ehdotettavien toimenpiteiden toteuttaminen ei välttämättä vie sosiaalipolitiikan painopistettä ”todella tarvitseviin” eriarvoisuutta vähentävän sosiaalipolitiikan kustannuksella, kuten Daniel Béland sanoo syrjäytymisen ehkäisyyn ja aktivointiin keskittyvän sosiaalipolitiikan vievän (Béland 2006, 130). Oikeastaan tässä jätetään valtaväestön, yleensä ansio-perustainen, sosiaaliturva koskemattomaksi ja nostetaan kaikkein köyhimpien tulotasoa lähemmäksi väestön keskitasoa. Tässä mielessä esitetty köyhyyspoliittiset ohjelmat vievät sosiaalipolitiikan painopistettä ”todella tarvitseviin”. Tämän tutkimuksen tuloksen toteuttaminen nimittäin selvästi vähentää eriarvoisuutta, nostessaan sekä pääomaveron prosenttia että köyhimpien tuloja.

Tuloköyhyys on vain yksi köyhyysmuoto ja tässä on osoitettu, että tulonsiirtojärjestelmää hieman muuttamalla tästä köyhyysmuodosta voidaan päästä eroon. Se ei takaa, että ihmiset saisivat lisää vapautta elää sisällöllisesti ja aineellisesti rikkaammin.

Tietenkään tässä esitetty köyhyyspolitiikka ei sisällä sellaista köyhyysvastusta politiikkaa, jossa tehdään valtava määrä pieniä muutoksia hyvin monien sosiaalisten ongelmien suhteen (STM 2003a, 54). Samankaltaisella monipuolisuudella esimerkiksi Tony Blairin harjoittama köyhyyspolitiikka pyrki hävittämään lapsiköyhyysvuoteen 2020 mennessä (Alcock 2006, 163–166). Mutta tämä tutkimus ei ole köyhyyspoliittisten teorioiden esittämis- tai testaamisareena, vaan täs-

sä luodaan yksi köyhyyspoliittinen teoria ja samalla testataan sitä empiirisessä aineistossa.

Politiikan käytäntöjä tämä tutkimus voi muuttaa, jos poliittinen järjestelmä ottaa tämän todellisen vaihtoehdona. Perusturvan normit voidaan tässä esitetyllä tavalla määrittää sekä riittävinä että taloudellisesti kestäväällä tavalla kaikissa kansantalouden suhdannekiertojen vaiheissa.

On aika palata tutkimuksen mottoon. Tässä on saatu tulokseksi paljon teoreettisia väittämiä tulonsiirtojärjestelmän ja köyhyyden välisestä yhteydestä. Tässä ne ovat vielä teoriaa. Globaalin kapitalismin oloissa, jolloin pääoma ja sen mukana lisäarvon tuotanto siirtyy paikasta ja muodosta toiseen kiihtyvällä nopeudella, tarvitaan myös nopeita sosiaalipoliittisia (ml. köyhyyspolitiikka) toimenpiteitä. Ehkä tämän tutkimuksen tulokset auttavat näiden suunnittelussa.

Käsitteiden määritelmiä

CUPI-muuttuja: Kotitalouskohtainen suhdeluku: Kaikkien kotitalouksien ekvivalentin tulon keskiarvo jaettuna ko. kotitalouden ja sitä köyhempien kotitalouksien ekvivalentin tulon keskiarvolla. CUPI-muuttuja saa arvoja $1-\infty$, rikkain kotitalous saa arvon 1 ja köyhin suurimman arvon. CUPI on lyhenne sanoista CUMulative Poverty Index. Määritelmä sivulla 174.

ECHP: Euroopan yhteisön kotitalouspaneeliin perustuva aikasarja-aineisto (European Community Household Panel). Standardoituun kyselyyn perustuva tietokanta, jonka yksikkönä ovat kotitaloudet ja niiden jäsenet. Tiedot koskevat tuloja, terveyttä, koulutusta, asumista, työllisyyttä, demografisia ominaisuuksia jne. Tietojen keruu aloitettiin vuonna 1994 ja viimeisin vuosi on 2003, jolloin mukana on 13 EU-maata.

Ekvivalenttiskaala: Ekvivalenttiskaalaa käytetään saattamaan kooltaan ja kokoonpanoltaan erilaiset kotitaloudet vertailukelpoisiksi taloudellisessa vertailussa. Käytetään OECD:n modifioitua ekvivalenttiskaalaa, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa arvon 1, alle 14-vuotiaat lapset arvon 0.3 ja muut arvon 0.5. Näiden lukujen summa muodostaa kotitalouden ekvivalenttiskaalan.

Ekvivalentti tulo: Kotitalouden käytettävissä oleva tulo jaetaan ekvivalenttiskaalalla.

Foster-Greer-Thorbecke (FGT): Köyhyysmittojen luokka, jonka kaava voidaan kirjoittaa seuraavasti:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z} \right)^{\alpha},$$

jossa N on otoskoko, z on köyhyysraja, G_i on köyhyysvaje ($G_i=0$, jos kyse ei ole köyhästä) ja α on parametri, jota suurentamalla voidaan painottaa kaikkien köyhimpien osuutta indeksin arvossa.

Kulutussyksikkö: Käsitteestä käytetään myös nimeä ekvivalenttiskaala.

Köyhyysraja: Ekvivalentti tulo, jonka alapuolella olevat kotitaloudet määritellään köyhiksi.

Köyhyysriski (tai lyhyesti riski): Kun kotitalouden ekvivalentit tulot ovat välillä 50–60 % ekvivalentin tulon mediaanista.

Köyhyysvaje: Köyhyysrajan ja ekvivalentin tulon erotus, kun kotitalouden ekvivalentti tulo on suurempi kuin köyhyysraja, niin köyhyysvaje = 0.

Köyhä: Määritelmä 1. Kun kotitalouden ekvivalentti tulo on alle köyhyysrajan, joka määritellään 50:nä % ekvivalentin tulon mediaanista.

Määritelmä 2. Kun kotitalouden ekvivalentti tulo on alle köyhyysrajan, joka määritellään 60:nä % ekvivalentin tulon mediaanista. Tämä on EU:n ”virallisen” köyhyysmääritelmä.

Määritelmä 3. Kun kotitalouden CUPi-muuttujan arvo on yli 2.5. Asiayhteydestä käy ilmi, mitä määritelmää kulloinkin käytetään.

Mikrosimulointi: Mikro-sana viittaa yksilöön tai kotitalouteen. Taloustieteessä mikro-sanalla viitataan myös yritykseen. Makrotaloustieteessä ja makromalleissa yksikkönä on kansantalous tai suuri aggregaattiyksikkö. Simulointi-sana viittaa jonkin tapahtumakokonaisuuden jäljittelyyn yleensä tietokoneohjelman avulla. Tässä tutkimuksessa tällaisena kokonaisuutena on tulonsiirto- ja verotuslakeja toimeenpaneva järjestelmä. Simuloinnin kohteena ovat kotitalouksien ja niissä elävien henkilöiden saamat ja maksamat tulonsiirrot.

Optimointi: Tässä tutkimuksessa käytetään epälineaarista optimointia, jolla tarkoitetaan sellaisen optimointitehtävän ratkaisemista, joka on muotoa:

$$\begin{aligned} \min f(x), \\ g_i(x) \leq 0, i=1 \dots m, \\ x \in X \subseteq R^n \end{aligned}$$

f on kohdefunktio ja funktiot $g_i(x)$ ovat ratkaisua rajoittavia yhtälöitä, X on käypä ratkaisujoukko, joka tarkoittaa tässä tiettyä hyväksyttävää parametrien arvojoukkoa ja n on parametrien lukumäärä.

Paikallinen (lokaalinen) minimi (maksimi): Paikallista minimiä/maksimia voidaan kuvata selkeästi kolmannen tai useamman asteen polynomin kuvaajalla. Y-akselilla on haluttu vaste, kuten köyhyysindeksin arvo, ja x-akselilla muuttuva suure, tässä parametri. Jos vielä oletetaan, että funktion arvo on jatkuva tietyllä tarkasteluvälillä, niin funktion derivaatan 0-kohdat ovat tällaisia paikallisia minimejä tai maksimeja. On kuitenkin epätodennäköistä, että tässä tutkimuksessa tällaisiin joudutaan, sillä tavoitefunktiona on kumulatiivinen köyhyysindeksi CUPi ja aina edetään siihen suuntaan, jossa saavutetaan alhaisin CUPi-indeksin arvo. Menetelmänä on siis hakeutua pois paikallisista minimeistä.

Parametri: Parametrilla tarkoitetaan lakijärjestelmästä lähtöisin olevaa muuttujaa, jonka avulla simulointimalliin/lakiin voidaan viedä muutoksia. Parametrit koskevat esimerkiksi tulorajoja, veroprosentteja ja ylipäätään lakijärjestelmässä olevia

erilaisia kulmakertoimia, tulonsiirtojen euromääräisiä normeja jne. Kaikki henkilöiden/kotitalouksien tulonsiirtoja ja verotusta simuloivat ohjelmat käyttävät parametreja tässä merkityksessä. Parametrien arvoja muuttamalla muutetaan simuloitua järjestelmää. Simulaatiomallin ohjelmoija viime kädessä päättää, millaisia parametreja malli sisältää eli millaisia mahdollisuuksia järjestelmän muuttamiseen käyttäjälle annetaan.

Riski: Katso köyhyysriski.

Toimeentulotuki: Mallin laskema toimeentulotuki tarkoittaa toimeentulotuen perusosan normien mukaista tukea. Se ei sisällä näiden normien alennuksia (20 tai 40 %, jotka määritellään toimeentulotukilain 10 § 1, 3 ja 4 momenteissa). Tulot ja menot määritellään vuoden keskiarvojen mukaan. Myös muita vaikeuksia toimeentulotuen laskennassa on, näitä on eritelty TUJA-käsikirjassa (Niinivaara ja Viitamäki 2005, 47). Näistä seikoista johtuen toimeentulotuesta käytetään myös nimitystä ”laskennallinen toimeentulotuki” (Honkanen 2006b; Honkanen 2008). Mallin laskemaa toimeentulotukea ei voi näistä syistä verrata suoraan virallisten tilastojen lukuihin. Malli laskee siihen nähden enemmän, mutta se johtuu myös toimeentulotuen alikäytöstä (Kuivalainen 2007; Oorschot 1991; Virjo 2000).

Tiivistelmä

Seppo Sallila. Hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan määrittelyä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimus 1. Helsinki 2009. 213 sivua, hinta 28 €. ISBN 978-952-245-012-8

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan etsiminen. Hyvinvointivaltion politiikkavalikoimasta (Alcock 2006, 191–258; Ringen 1987, 4–7; Saari 2005b) tässä käytetään vain tulojen uudelleen jaon politiikkaa. Näistä köyhyyden vähentämisen politiikat ovat ensisijaisia ja eriarvoisuutta vähentävät politiikat toissijaisia. Tutkimus on pääsisältöisesti metodinen ja uutta tutkimusta suuntaava.

Tässä tutkimuksessa on kehitetty menetelmä, jota käyttäen on määritelty hyvinvointivaltion optimaalinen köyhyyspolitiikka. Tässä on käsitelty johdonmukaisesti vain yhtä tapaa ymmärtää hyvinvointivaltio ja sen köyhyyspolitiikka. Koko tutkimuksen idea voidaan kiteyttää seuraavaan kaavaan:

(1) *Köyhyys = hyvinvointivaltion tulonsiirtojen lakijärjestelmä(X)*

Eli köyhyys nähdään hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmän funktiona, X on matriisi, jonka avulla järjestelmää voidaan muuttaa. Tämä tutkimus esittää menetelmän tämän funktion optimoimisesta köyhyyttä vähentävään suuntaan. Se myös toteutetaan väestöä edustavassa otoksessa, Tulonjakoaineistossa. Siitä saadaan ennuste, mitä köyhyydelle mahdollisesti tapahtuu, jos löydetty uusi tulonsiirtojärjestelmä toteutetaan. Tutkimuksen tarkoitus on löytää tulonsiirtojärjestelmä, joka alentaa köyhyyttä ja tasoittaa tuloeroja mahdollisimman paljon ja tehokkaasti.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan Suomessa (vuonna 2003) voimassa ollut tulonsiirtojärjestelmä. Menetelmänä on käyttää simulointimallia, jossa on mallinnettu lakiin pohjautuva tulonsiirtojärjestelmä. Malli on nimeltään SOMA, jota käytetään Stakesissa tulonsiirtojärjestelmän ja sen muutosmahdollisuuksien tutkimuksessa. Simulointimallia mahdollisimman optimaalisesti käyttämällä haetaan iteratiivisesti tutkimuksen tavoitteet täyttävä tulonsiirtojärjestelmä, joka on kuitenkin mahdollisimman lähellä lähtökohtaansa.

Ennen kuin varsinainen simuloinnin käsittely aloitetaan, on järkevää pysähtyä pohtimaan tutkimuksen kohdetta, köyhyyttä. Se on tutkimuksen selitettävä (tai vaikutettava) muuttuja. Sitä kautta voidaan lähestyä tutkimuksen selittäviä (tai vaikuttavia) muuttujia. Tässä tutkimuksessa köyhyyden käsitettä etsitään aluksi teorian ja köyhäinhoidon käytännön historiasta. Aluksi kuvaillaan köyhien auttamisen instituution syntyä kirkon piirissä. Teoreettinen tarkastelu aloitetaan Adam Smithin köyhyyden määrittelyllä, joka tapahtuu välttämättömyyskäsitteen kautta. Tuolloisen kansantaloustieteen käsitys köyhyydestä lähti ajatuksesta, että työ-

palkka pyrki painumaan alle välttämättömien elinkustannusten hinnan, etenkin lama-aikana ja että suhdanteiden noustessa palkka nousi tämän luonnollisen rajan yläpuolelle, mikä johti väestön lisääntymiseen. Väestön lisääntyminen puolestaan johti palkkojen painumiseen takaisin luonnolliseen hintaansa eli elämälle välttämättömien elintarvikkeiden hintaan. Tämä oli Adam Smithin ja David Ricardon käsitys. Thomas Malthus oli keksinyt väestölain, jonka mukaan väestö pyrki kasvamaan nopeammin kuin väestön tarvitsemien elintarvikkeiden tuotanto. Erityisesti Ricardo piti silloista köyhäinhoitoa koko yhteiskuntaa rapauttavana ilmiönä, josta oli päästävä eroon. Karl Marx jatkoi Smithin ja Ricardon talousteorian kehittämistä osoittamalla kapitalistien jatkuvan pyrkimyksen palkkojen alentamiseen – sitä kautta köyhyyden kasvattamiseen – voittojensa suurentamiseksi. Tämän teoriakatsauksen anti on siinä, että köyhyyden anatomiaa on syytä lähteä etsimään kapitalistisen tuotannon lainomaisuuksista. Tämä korostuu globaalin kapitalismin aikana, jolloin kansalliset sääntelyjärjestelmät eivät enää toimi kapitalismin synnyttämien kriisien ratkaisualustana. Kapitalismin nykyinen muoto on siis se ympäristö, jossa köyhyyspolitiikkaa yritetään muotoilla.

Tämän jälkeen esitetään empiirisen köyhyystutkimuksen syntyä Englannissa, esimerkkeinä Charles Booth, Seebohm Rowntree ja Peter Townsend. Heidän jälkeensä palataan köyhyyden teoretisointiin Amartya Seniä seuraten.

Välttämättömyyshyödykkeiden hankinta, tulot mahdollistajana ja kulutusmenot toteutuksena määrittivät köyhyyden. Myös Suomen nykyisessä toimeentulotukilainsäädännössä määritellään ne hyödykkeet, jotka henkilön täytyy tuloillaan kyetä ostamaan; täten köyhyyden välttämättömyysmäärittely sekä tuloina että määrättyinä kulutuksena kuuluu köyhyyden institutionaaliseen määrittelyyn. Vasta 1970-luvulla Peter Townsendin *Poverty in the United Kingdom* (1979) -teoksen myötä köyhyystutkimus alkoi kiinnittää huomiota köyhyyden moniin määritteisiin, hänellä se tuli selvästi esiin suhteellisen deprivatioindeksin käyttöönoton myötä. Indeksien osiot (lopullisissa indeksissä 12 kpl, jotka valittiin 60 puutetta mittaavan muuttujan joukosta) määrittivät tavanomaista elämää, resursseja ja sosiaalisia suhteita. Kun henkilöllä oli riittävästi puutteita niiden suhteen, hänet määriteltiin köyhäksi. Suomessa tätä köyhyystutkimuksen perinnettä parhaiten jatkaa Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen Kuka on köyhä? -aineistoa hyödyntävät köyhyystutkimushankkeet, joissa köyhyys määritellään monilla menetelmillä (Kangas ja Ritakallio 1996; Kangas ja Ritakallio 2003; Kangas ja Ritakallio 2005; Ritakallio 2001; Ritakallio 2007).

Tässä tutkimuksessa köyhyyttä tarkastellaan tulonsiirtojärjestelmän näkökulmasta. Silloin on mielekästä valita tuloköyhyys arvioinnin peruslähtökohdaksi. Tämä on tärkeä valinta köyhyyden rajauksena, sillä köyhyyttä voi määritellä monella muullakin tavalla. Tässä valitaan myös köyhyys, eikä kannustavuus, mikä on toinen ja ehkä tälle vastakkainen arvovalinta. Tässä noudatetaan köyhyyden määrittelyssä suhteellisuusperiaatetta. Tulojen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kenenkään käytössä olevat rahavarat eivät saisi jäädä kohtuuttoman kauaksi keskimääräisestä. Tä-

mä kannustaa hallituksia siihen, että köyhyyspolitiikassa pyritään takaamaan köyhimpien tulojen riittävyys. Pohjoismaisessa hyvinvointipolitiikassa pyritään myös normaalisuuteen ja estämään köyhien alakulttuurin syntyminen, jolloin köyhät asuisivat slummeissa ja heidän elintapansa poikkeaisi muun väestön elintavasta.

Vasteeksi (kaavan (1) *köyhyys*) valitaan CUPi-indeksi, joka perustuu köyhien tulojen keskiarvon ja koko väestön tulojen keskiarvojen suhteeseen. Tämä määritelmä suosii köyhille meneviä tulonsiirtoja universaalisten, vakuutusperusteisten tulonsiirtojen sijaan. Optimoitavaa köyhyyttä olisi voitu mitata toisinkin, mutta tämä valinta sai esiin tämän edellä mainitun näkökulman tulonsiirtojärjestelmään.

Tuloksena on ennen muuta optimoinnin suorittamisen yleinen menetelmä. Menetelmässä lähdetään tietyn vuoden tasossa ajetusta SOMA-mallin ajosta ja siihen välittömästi liitetystä köyhyys- ja tulonjakoaanalyysistä. Seuraavana vaiheena etsitään yksittäinen parametri, joka tehokkaimmin alentaa köyhyyttä. Sitten etsitään edellisessä vaiheessa syntyviä menoja rahoittava yksittäinen parametri, joka tehokkaimmin alentaa eriarvoisuutta. Näin syntynyt ratkaisu otetaan uuden vaiheen lähtökohdaksi. Näin edetään, kunnes on saavutettu köyhyyden taso, johon ei saada parannusta aikaan. Järjestelmän muutoksesta johtuvat menot ja verotulot pidetään tasapainossa prosessin jokaisessa vaiheessa. Optimoinnin teoriassa tämä on klassinen menetelmä, uutta on sen soveltaminen tulonsiirtoja ja verotusta simuloivaan malliin.

Tuloksena on siis aina parijono, jonka ensimmäinen jäsen esittää aina jonkin parametrin uuden arvon ja toinen jäsen muutoksen vaatiman rahoitusparametrin uuden arvon. Tästä parijonosta käytetään nimitystä ohjelma. Tässä tuotetaan neljä erilaista ohjelmaa, joista kukin syntyy hieman erilaisilla alkuoletuksilla.

Ensimmäinen ohjelma (toimeentulotukiohjelma) muodostui viidestä toimeentulotuen parametrista, jotka koskivat kaikki aikuisten toimeentulotuen normeja (€/kk). Toisessa ohjelmassa (perusturvaohjelma), jossa toimeentulotuki jäädettiin vuoden 2003 lainsäädännön tasolle, voimakkaimmin köyhyyttä vähentäväksi parametriksi nousi työttömyysturvan peruspäiväraha, ja sen jälkeen yksinäisen kansaneläkkeen normi. Näissä ohjelmissa valikoituneita parametrien arvoja muutettiin 10 % köyhyyttä alentavaan suuntaan jokaisessa iteraatiovaiheessa. Ohjelmissa 3 ja 4 etenemisaskel oli 5 % parametrin aiemmasta arvosta, nämä ohjelmat olivat lähes identtiset toimeentulotuki- ja perusturvaohjelmien kanssa. Kaikkein tehokkain rahoitusparametri gini-kertoimella mitattuna oli jokaisessa ohjelmassa pääomaveron prosentti.

Yleistäen voidaan sanoa, että toimeentulotuen normit ovat noin puolet siitä, mitä niiden pitäisi olla, jotta toimeentulotuki olisi riittävällä tasolla eli pitäisi tulo-köyhyyden poissa. Kaikkia toimeentulotuen normeja ei olisi välttämätöntä nostaa, vain noita viittä. Näin löytyi yksi tapa poistaa köyhyyttä. Tulos ei ollut suuri yllätys. Olihan jo ennalta tiedossa, että syyperustainen alhaisin perusturva (siis työmarkkinatuki, asumistuki, kansaneläkkeet, opintotuki jne.) on liian alhaisella tasolla pitääkseen köyhyyden poissa, ja siksi tarvitaan toimeentulotukea. Mutta kun sekään

ei ole riittävällä tasolla, niin tuloksena on köyhyyden sitkistytminen. Kun optimointi keskittyi joka vaiheessa vain yhteen parametriin, joka vähensi ahnaimmin köyhyyttä, niin toimeentulotuki väistämättä nousi esiin. Ainut seikka, mitä voidaan pitää uutena löytönä, oli toimeentulotuen erityiset osat eli parametrit, jotka vaikuttivat tehokkaimmin köyhyyteen. Tehokkuus tarkoittaa tässä suurinta absoluuttista köyhyyden alenemista, CUPi-indeksillä mitattuna.

Näitä ohjelmia voidaan tarkastella myös kustannusten suhteen. Toimeentulotukiohjelma on huomattavasti perusturvaohjelmaa halvempi eli köyhyyden suhteen kustannustehokkaampi kuin perusturvaohjelma. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että toimeentulotuen normien nosto suuntautuu paljon todennäköisemmin köyhille kotitalouksille kuin syyperustaisen sosiaaliturvan tason nosto, vaikka tämä suuntautuisi ns. perusturvaan. Yleinen vaatimus perusturvan tason nostosta ei siis näyttäisi olevan kaikkein kustannustehokkainta köyhyyspolitiikkaa. Perusturvan noston köyhyysvaikutus on tehokkainta juuri siinä väestöryhmässä, jonka perusturvasta on kyse. Toimeentulotuen nosto näyttää sen sijaan tehoavan voimakkaasti kaikkien väestöryhmien köyhyyteen.

Alueellisen taloudellisen eriarvoisuuden ja köyhyyden erot myös tasoittuivat, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että aluksi optimointi tarttui voimakkaasti toisen kuntaryhmän toimeentulotuen normeihin ja vasta sitten ensimmäisen kuntaryhmän normeihin.

Kaikkein tärkein tulos on siinä, että tässä on kehitetty menetelmä, jonka avulla hyvinvointivaltion tulonsiirtoihin perustuva turvaverkko, joka on viime vuosikymmeninä päässyt pahasti repeilemään, saatiin paikattua. Se voidaan paikata pelkästään tarveharkintaisen turvan avulla (toimeentulotuki) tai sitten osaksi syyperustaisen perusturvan avulla – tätä toimeentulotuen muutoksilla täydentäen. Menetelmä voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi valtion budjetinteon yhteydessä määriteltäessä tulevana vuosina harjoitettavan tulonjakopolitiikan taso ja siihen liitettävä köyhyyspaketti.

Uutta tämä tutkimus tuo myös siinä, että mikrosimulointimalli tulkitaan tulonsiirtojärjestelmän teoriana. Uutta on myös siitä johtuva teoreettinen pohdinta, esimerkiksi se, mikä on lakiparametrien luonne teorian muuttujina. Onko simulointimalli vain asiantuntijoiden käytännöllinen ja henkilökohtainen laskukone laskettaessa lainmuutosten kustannuksia? Vai voidaanko sitä myös käyttää varsinaisessa yhteiskuntatieteellisessä perustutkimuksessa, kuten tässä tehdään?

Avainsanat: mikrosimulointi, köyhyys, tulonjako, tulonsiirtojärjestelmä, optimointi, taloussosiologia

Sammandrag

Seppo Sallila. Hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan määrittelyä [Definition av optimal fattigdomspolitik i en välfärdsstat]. Institutet för hälsa och välfärd, Forskning 1. Helsingfors 2009. 213 sidor, pris 28 €.

ISBN 978-952-245-012-8

Målet med denna undersökning är att försöka finna den optimala fattigdomspolitiken för en välfärdsstat. Av urvalet politiska möjligheter i en välfärdsstat (Alcock 2006, 191–258; Ringen 1987, 4–7; Saari 2005b) studeras här endast politik för omfördelning av inkomster. Viktigast är sådan politik som minskar fattigdom, medan politik som minskar ojämlikhet kommer i andra hand. Undersökningens innehåll är huvudsakligen metodiskt och har sikte på ny forskning.

I denna undersökning utvecklades en metod som syftar till att definiera optimal fattigdomspolitik i en välfärdsstat. I undersökningen har konsekvent behandlats endast ett sätt att förstå välfärdsstaten och dess fattigdomspolitik. Idén med hela undersökningen kan sammanfattas i följande formel:

$$(1) \quad \textit{Fattigdom} = \textit{lagsystemet för inkomstöverföringar i välfärdsstaten} (X)$$

Fattigdom ses alltså som en funktion av inkomstöverföringarna i en välfärdsstat, X är en matris med vilken systemet kan ändras. Undersökningen presenterar en metod att optimera denna funktion i en riktning som minskar fattigdom. Den används också på samplet som representerar befolkningen, i Inkomstfördelningsmaterialet. Resultatet blir en prognos över vad som eventuellt händer med fattigdomen om det presenterade nya inkomstöverföringssystemet genomförs. Avsikten med undersökningen är att finna ett inkomstöverföringssystem som minskar fattigdom och möjligast mycket och effektivt jämnar ut inkomstskillnader.

I denna undersökning analyseras det inkomstfördelningssystem som tillämpats i Finland (år 2003). Metoden går ut på att använda en simuleringsmodell i vilken man beskriver inkomstfördelningssystemet som grundar sig på lagen. Modellen heter SOMA och används av Stakes vid undersökning av inkomstfördelningssystem och möjligheter att ändra systemet. Genom att använda simuleringsmodellen på optimalast möjliga sätt söker man iterativt ett inkomstfördelningssystem som uppfyller undersökningens målsättning och samtidigt är så nära sin utgångspunkt som möjligt.

Innan behandlingen av den egentliga simuleringen inleds är det skäl att stanna upp och begrunda föremålet för undersökningen, fattigdomen. Det är den variabel som ska förklaras (eller påverkas) i undersökningen. Genom den är det möjligt att närma sig de variabler i undersökningen vilka förklarar (eller påverkar). I denna undersökning spåras begreppet fattigdom till att börja med i teorins och den

praktiska fattigvårdens historia. Först beskrivs hur institutionen att hjälpa de fattiga uppstod inom kyrkan. Den teoretiska granskningen inleds med Adam Smiths definition av fattigdom vilket sker genom nödvändighetsbegreppet. Den dåtida nationalekonomiska uppfattningen om fattigdom utgick från tanken att arbetslönen har en tendens att sjunka under de nödvändiga levnadskostnaderna, i synnerhet vid lågkonjunktur, och när konjunkturerna stiger, stiger lönen ovanför denna naturliga gräns, vilket leder till en befolkningsökning. Befolkningsökningen leder i sin tur till att lönerna sjunker till den naturliga nivån dvs. till den nivå som motsvarar priset på livsviktiga livsmedel. Detta var Adam Smiths och David Ricardos uppfattning. Thomas Malthus hittade på en befolkningslag som går ut på att befolkningen har en tendens att öka snabbare än produktionen av de livsmedel befolkningen har behov av. I synnerhet Ricardo ansåg att den dåtida fattigvården var ett fenomen som fick hela samhället att vittra samman och som borde avskaffas. Karl Marx fortsatte att utveckla Smiths och Ricardos ekonomiska teori och påvisade att kapitalisterna ständigt strävade efter att sänka lönerna – och genom det öka fattigdomen – i syfte att höja sina vinster. Teoriöversikten visar att det är viktigt att utreda fattigdomens struktur som ett resultat av den kapitalistiska produktionens lagar. Detta accentueras i den globala kapitalismens tider när nationella reglerings-system inte längre fungerar som grund för lösning av de kriser som kapitalismen ger upphov till. Den existerande formen av kapitalism är således den miljö i vilken man vill formulera fattigdomspolitik.

Därefter presenteras uppkomsten av den empiriska fattigdomsforskningen i England med Charles Booth, Seebohm Rowntree och Peter Townsend som exempel. Därefter återgår man till att teoretisera fattigdomen i Amartya Sens efterföljd.

Anskaffning av nödvändiga förnödenheter, inkomsterna som möjliggörare och konsumtionsutgifterna som förverkligande definierade fattigdomen. Också i Finlands gällande utkomststödslagstiftning fastställs de förnödenheter som en person ska kunna köpa för sina inkomster – på så sätt ingår nödvändighetsdefinition av fattigdom både i form av inkomst och i form av fastställd konsumtion som en oskiljaktig del av den institutionella definitionen av fattigdom. Inte förrän på 1970-talet med *Poverty in the United Kingdom* (1979) av Peter Townsend började fattigdomsforskningen fästa uppmärksamhet vid de många karakteristika för fattigdom, hos honom blev det tydligt i och med ibruktagandet av det relativa deprivationsindexet. Olika delar av indexet (det slutliga indexet omfattade 12 st. vilka valdes bland 60 variabler som mäter brist) definierade normalt liv, resurser och sociala relationer. En person som uppvisar tillräckligt brister i det avseendet definieras som fattig. De fattigdomsforskningsprojekt som utnyttjar Åbo universitets *Vem är fattig?* -material och definierar fattigdom med många metoder (Kangas och Ritakallio 1996; Kangas och Ritakallio 2003; Kangas och Ritakallio 2005; Ritakallio 2001; Ritakallio 2007) fortsätter denna tradition inom fattigdomsforskningen bäst. .

I denna undersökning granskas fattigdom ur inkomstöverföringssystemets synvinkel. Då är det meningsfullt att välja inkomstfattigdom som grund för be-

dömningsen. Detta är ett viktigt val för avgränsningen av fattigdom, eftersom fattigdom kan definieras också på många andra sätt. Här väljs också fattigdom, och inte incitament, vilket är ett annat och möjligen motsatt värdeval. Vid definition av fattigdom följs här relativitetsprincipen. Med tanke på inkomsterna betyder detta att de penningtillgångar som var och en har inte får avvika orimligt mycket från genomsnittet. Detta sporrar regeringarna att i sin fattigdomspolitik sträva efter att garantera tillräckliga inkomster för de fattigaste. I den nordiska välfärdspolitikens strävar man dessutom efter normalitet och efter att hindra uppkomsten av en subkultur bland de fattiga vilket leder till att de fattiga bor i slumområden och deras levnadssätt avviker från den övriga befolkningens.

Som motstående led (formelns (1) fattigdom) väljs CUPÍ-indexet vilket grundar sig på förhållandet mellan medeltalet av de fattigas inkomster och hela befolkningens inkomster. Denna definition gynnar inkomstöverföring till de fattiga i stället för universella, försäkringsbaserade inkomstöverföringar. Optimerbar fattigdom kan mätas också på andra sätt men detta val ledde till den ovannämnda synvinkeln på inkomstöverföringssystemet.

Resultatet är framför allt en allmän metod för optimering. I metoden utgår man från en körning av SOMA-modellen enligt nivån under ett visst år och från en direkt därtill anknuten fattigdoms- och inkomstfördelningsanalys. Det följande skedet går ut på att finna den enskilda parameter som effektivast minskar fattigdom. Därefter söker man efter den enskilda parameter som finansierar de utgifter som uppkommer i det föregående skedet och som effektivast minskar ojämlikhet. Den uppnådda lösningen tas som utgångspunkt för det följande skedet. Man framskrider på detta sätt tills man uppnått en sådan nivå av fattigdom som inte går att förbättra. Utgifter och skatteinkomster som beror på systemförändringen hålls i balans i varje skede av processen. Inom optimeringsteori är detta en klassisk metod, nytt är att tillämpa den på en modell som simulerar inkomstöverföringar och beskattning.

Resultatet blir således alltid ett parled där det första membret alltid visar ett nytt värde för någon parameter och det andra membret visar det nya värde för finansieringsparametern som förändringen kräver. Ett sådant parled kallas för program. Här produceras fyra olika program som vart och ett skapas med lite avvikan- de inledningsantaganden.

Det första programmet (utkomststödprogrammet) bestod av fem utkomststödparametrar vilka alla gällde normer för utkomststöd för vuxna (€/mån). I det andra programmet (grundskyddsprogrammet), i vilket utkomststödet frystes på lagstiftningsnivån för år 2003, var arbetslöshetsskyddets grunddagpenning den parameter som mest minskade fattigdom, följd av normen för folkpension för ensamstående, två parametrar från bostadsbidraget och normen för studiepenning för högskolestuderande. I dessa program ändrade man i varje iterationsskede värdena på de utvalda parametrarna 10 % i en riktning som minskade fattigdom. Pro-

gram 3 och 4 framskred med 5 % av parameterns föregående värde, detta test medförde nästan identiska program som utkomststöd- och grundskyddsprogrammen.

Generaliserat kan man säga att normerna för utkomststöd är ca hälften av vad de borde vara för att utkomststödet ska ligga på tillräcklig nivå dvs. avvärja inkomstfattigdom. Det är inte nödvändigt att höja samtliga normer för utkomststöd, endast de nämnda fem. Här har man funnit ett sätt att avskaffa fattigdom. Resultatet var inte en stor överraskning. Man visste ju redan från tidigare att det lägsta, orsaksbaserade grundskyddet (arbetsmarknadsstöd, bostadsbidrag, folkpensioner, studiestöd osv.) ligger på för låg nivå för att avvärja fattigdom och därför är utkomststödet nödvändigt. Men när inte heller det är på tillräcklig nivå är resultatet en seglivad fattigdom. När optimeringen i varje skede koncentrerades endast på den parameter som allra effektivast minskade fattigdom, framträdde utkomststödet oundvikligt. Det enda som kan anses vara en ny upptäckt var utkomststödet specifika delar dvs. de parametrar som effektivast inverkar på fattigdom. Effektivitet betyder här den största absoluta minskningen av fattigdom, mätt med CUPID-indexet.

Dessa program kan också granskas utgående från kostnaderna. Utkomststödsprogrammet är betydligt billigare än grundskyddsprogrammet dvs. utkomststödsprogrammet är kostnadseffektivare i fråga om fattigdom än grundskyddsprogrammet. Detta beror helt enkelt på att höjningen av utkomststödsnormerna fokuseras med större sannolikhet på fattiga hushåll än höjning av det orsaksbaserade socialskyddet, även om höjningen gäller s.k. grundskydd. Det allmänna kravet på att höja nivån på grundskyddet verkar således inte vara den fattigdomspolitik som är allra kostnadseffektivast. En höjning av grundskyddet verkar effektivast på fattigdomen just i den befolkningsgrupp vars grundskydd det gäller. En höjning av utkomstskyddet förefaller däremot inverka kraftigt på fattigdomen i alla befolkningsgrupper. Det effektivast finansieringsparameter mätt med gini-koefficient i alla programmen var kapitalskattprocent.

Regionala skillnader mellan ekonomisk ojämlikhet och fattigdom jämnas också ut, vilket syns till exempel på att optimeringen till en början fäste sig starkt vid utkomststödsnormerna i den andra kommungruppen och först därefter vid normerna i den första kommungruppen.

Det absolut viktigaste resultatet är att man utvecklat en metod med vars hjälp man kunde lappa det skyddsnät som under de senaste årtiondena blivit ytterst träsigt och som baserar sig på välfärdsstatens inkomstöverföringar. Nätet kan lappas med enbart det behovsprövade skyddet (utkomststöd) eller delvis med hjälp av det orsaksbaserade grundskyddet – detta genom att man kompletterar med ändringar av utkomststödet. Metoden kan tas i bruk till exempel när statsbudgeten utarbetas och man för de kommande åren fastställer nivån för inkomstfördelningsspolitiken och det anslutande fattigdomspaketet.

En annan nyhet som denna undersökning kommer med är att mikrosimuleringsmodellen tolkas som en teori för inkomstöverföringssystemet. Nytt är också

de teoretiska överväganden som därav följer, till exempel hur förhåller sig lagparametrarna i egenskap av variabler i teorin? Är simuleringsmodellen endast för de sakkunniga en praktisk och personlig räknemaskin vid kalkylering av kostnaderna för lagändringar? Eller kan modellen också användas vid egentlig samhällsvetenskaplig grundforskning, på samma sätt som här?

Nyckelord: mikrosimulering, fattigdom, inkomstfördelning, inkomstöverförings-system, optimering, ekonomisk sociologi

Abstract

Seppo Sallila. Hyvinvointivaltion optimaalisen köyhyyspolitiikan määrittelyä [Defining the Optimal Poverty Policy for a Welfare State]. National Institute for Health and Welfare, Research 1. Helsinki 2009. 213 pages, price 28 €. ISBN 978-952-245-012-8

The purpose of this research is to identify the optimal poverty policy for a welfare state. From a selection of welfare state policies (Alcock 2006, 191–258; Ringen 1987, 4–7; Saari 2005b), only income distribution policy is utilised here. Policies for reducing poverty are considered primary, and those for reducing inequality secondary. The research described herein is mainly methodological, paving the way for additional research.

This research involves the development of a method for the purpose of defining the optimal poverty policy for a welfare state. Only one concept of the welfare state and the related poverty policy are considered throughout this research. The concept underlying the entire research can be summarized through the following formula:

- (1) *Poverty = the legal system underlying the income distribution of a welfare state (X)*

Poverty is thus seen as a function of the income transfer system within a welfare state, while X is the matrix through which the system can be altered. This research presents a method for optimising this function for the purposes of reducing poverty. It is also implemented in the representative population sample within the Income Distribution Data. The method also provides an estimate of the potential effect on poverty of the implementation of an identified new income transfer system. Thus, the purpose of the research is to identify an income transfer system that would reduce poverty and balance out income disparities to the greatest extent, and as effectively as, possible.

In this research, the income transfer system in effect (for 2003) in Finland is analysed. The research method used is based on a simulation model of the legislatively based income transfer system, the SOMA model utilised by STAKES in its research into the income transfer system and the effects of various changes to it. By using the simulation model as optimally as possible, an income transfer system that fulfils the goals of the research can be sought iteratively, and yet in such a way that the system itself remains as close to its original form as possible.

Prior to beginning the actual simulation process, it would be sensible to pause and deliberate on the object of the research, poverty. This represents the response (DV) variable of the research, through which the research's explanatory (IV)

variables can be approached. First of all, the research surveys the history of both the theory and practice of poverty relief, in order to define poverty as a concept. This begins with a description of the birth of poverty relief as an institution within the church. The theoretical analysis begins with Adam Smith's definition of poverty, utilising his concept of 'necessaries'. Based on the economics of the time, the concept of poverty stemmed from the idea that wages tended to fall below the price of the necessities of human life, especially during recessions, but that during economic recoveries, wages would again rise above their natural level and thus lead to population growth, which would in turn result in wages dropping back to their natural level, i.e. the price of food commodities necessary for sustenance. This was Adam Smith's and David Ricardo's view of the matter. However, Thomas Malthus introduced his 'Iron Law of Population', according to which a population tends to grow faster than the food supply. Ricardo in particular considered poverty relief a cause of societal decline which needed to be eliminated. Karl Marx developed Smith's and Ricardo's economic theories further by pointing to the continuous efforts of capitalists to lower wages – and thus increase poverty – in order to augment their profits. The main deduction from this theoretical overview is that the exploration of the anatomy of poverty requires a focus on the scientific principles of the capitalist mode of production, which is emphasised during the era of global capitalism when national regulation systems no longer function as a basis for resolving crises created by capitalism. Capitalism in its current form therefore constitutes the environment in which the poverty policy is modelled.

Next, empirical research on poverty in England is presented, through examples including the work of Charles Booth, Seebohm Rowntree and Peter Townsend. Thereafter, we return to the theory of poverty following Amartya Sen's lead.

Poverty is defined by the purchase of necessary commodities enabled by income and implemented by consumer expenditure. Additionally, the current Act on Social Assistance in Finland offers a definition of commodities that people must be able to acquire with their pay – thus poverty and its definition of necessities with regard to both income and specified consumption forms an inseparable part of the institutional definition of poverty. It was not until the 1970s and Peter Townsend's *Poverty in the United Kingdom* (1979) that research on poverty began to focus on the numerous definitions of poverty; for Townsend this was clearly manifested in the introduction of the relative deprivation index. Various index items (twelve in the final index, selected from a group of 60 indicators for measuring deprivation) define ordinary living patterns, resources, and social activities. When people experience a certain level of deprivation in regard to any of these items, they are considered poor. This tradition of research on poverty is best continued in Finland through poverty research projects utilising the 'Who is poor?' data provided by the University of Turku's Department of Social Policy, and these projects use various methods to define poverty (Kangas and Ritakallio 1996; Kangas and Ritakallio 2003; Kangas and Ritakallio 2005; Ritakallio 2001; Ritakallio 2007).

In this research, poverty is examined from the perspective of the income transfer system. In this case, it is sensible to choose income poverty as the basis of assessment. This is an important choice in regard to narrowing down the definition of poverty, since poverty can also be defined in several other ways. Furthermore, in this connection we chose to opt for poverty and not incentivisation, which is based on another, possibly opposite, value judgement. In addition, a relativity principle is applied to the definition of poverty. From the point of view of income, this means that an individual's financial resources should not be unacceptably lower than the average for the population. This encourages governments to use their poverty policies to strive towards ensuring an adequate income for the most deprived individuals. However, welfare policies in the Nordic countries tend towards normality, as well as preventing the formation of a subculture of the poor living in slums in accordance with living patterns diverging from those of the rest of the population.

A CUPÍ index (cumulative poverty index) is selected as the response (poverty in formula (1)); this index is based on the relationship between the mean income of the poor and that of the rest of the population. Such a definition favours income transfers directed at the poor rather than universal, insurance-based income transfers. In optimal terms, we could also have chosen to measure poverty by other means, but our approach had the advantage of the previously mentioned perspective on the income transfer system.

Above all, the result is a general method for the optimisation process. The starting point of this method comprises running the SOMA model for a certain reference year, together with the closely connected analyses of poverty and income distribution. The subsequent phase involves the identification of the single parameter which most effectively reduces poverty, followed by the search for a single parameter that will finance the expenditure identified in the previous phase and most effectively reduce inequality. The result of this search forms the starting point of the next phase. This process is continued until a level of poverty is reached at which improvements can no longer be made. Expenditure and tax income created by changes in the system must be kept in balance during every phase of the process. This constitutes a classic method under optimisation theory; here, it includes the novel aspect of the application of a simulation model containing income transfers and taxation.

On each occasion, this process generates a double row in which the first result always represents the new value of a particular parameter, and the second a new value for the asset parameter necessary for change. This double row is referred to as a programme. Four different programmes are produced here, each being the result of slightly different initial hypotheses.

The first programme (social assistance programme) was formulated using five social assistance parameters, all of which dealt with the norms of social assistance for adults (€/month). In the second programme (basic benefits programme), in

which social assistance was frozen at the legislative level of 2003, the parameter with the strongest poverty reduction effect turned out to be one of the basic unemployment allowances. This was followed by the norm of the national pension for a single person, two parameters related to housing allowance, and the norm for financial aid for students of higher education institutions. The values of the parameters selected by these programmes were modified in each iteration phase by a step reducing poverty by 10 per cent. In programmes 3 and 4, the step decrease was 5 per cent, and the test produced programmes that were almost identical to those related to social assistance and basic benefits. The most effective financing parameter measured by gini-coefficient in all programmes was the percent of capital taxation.

The general outcome of the research, then, is that the social assistance norms are approximately half of what they should be in order for social assistance to reach an adequate level at which it can prevent income poverty. It would not be necessary, however, to increase all social assistance norms, only the five mentioned here. Thus, one way of reducing poverty was discovered. This result was no surprise, since it was already known that the lowest, non-means tested basic benefits (i.e. labour market support, housing allowance, national pension, financial aid for students, etc.) remain at too low a level to keep poverty at bay, and social assistance is therefore necessary. But if social assistance does not achieve an adequate level, poverty becomes even more persistent. As the optimisation process in each phase only concentrated on the single parameter that most effectively reduced poverty, social assistance inevitably became an issue. The only factor here that can be considered a new discovery involves the special components of social assistance, i.e. parameters that had the biggest effect on poverty. The term 'effect' here refers to the biggest reduction in poverty when measured using the CUP index.

Furthermore, these programmes can also be examined in relation to their costs. The social assistance programme is significantly cheaper than the basic benefits programme, and therefore with regard to poverty, the social assistance programme is more cost effective than the basic benefits programme. This is solely due to the fact that increases in the social assistance norms are much more likely to be channelled towards poor households than increases in the level of targeted social security benefits, even if directed into so-called basic benefits. Therefore, public demand for raising the level of basic benefits does not seem to correspond to the most cost effective poverty policy. Raising basic benefits has most effect on reducing poverty within the group of people whose basic benefits are raised. Raising social assistance, on the other hand, seems to have a strong influence on the poverty of all population groups.

Moreover, the differences between regional economic inequality and poverty balanced out, as shown, for example, by the way in which the optimisation process initially took a strong hold on the social assistance norms of the rural municipality group and only then on the norms of the urban municipality group.

The most significant outcome of this research is the development of a method through which a welfare state's income transfer-based safety net, which has severely deteriorated in recent decades, might be mended. The only way of doing so involves either means tested assistance (social assistance) or some non-means tested basic benefits – and supplementing these by modifying social assistance. This method might be applied, for example, in connection with the drafting of the Government budget, in order to determine the level at which the income distribution policy and its poverty package should be pursued in the forthcoming years.

In addition, a new aspect of this research lies in the interpretation of a microsimulation model as a theory underlying the income distribution system. Yet another new aspect lies in the theoretical discussion derived from this - what is the nature of legal parameters as theoretical variables, for example? Is the simulation model merely a practical and individual calculator for experts in calculating the costs of amendments, or might it also be utilised in basic social science research, as has been done here?

Keywords: microsimulation, poverty, income distribution, income distribution system, optimisation, economic sociology

Lähteet

- Adelzadeh, A. (2001). NIEP Social Policy Model: policy tool for fighting poverty in South Africa. Johannesburg: National Institute for Economic Policy.
- Aho, S., Kataja-aho, T., Koponen, H. ja Virjo, I. (2003). Mikä estää ja mikä edistää työttömien työllistymistä? Työpoliittinen Aikakauskirja 1 1: 43–63.
- Akerlof, G. A. (1978). The Economics of "Tagging" as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning. *American Economic Review* 68 (1): 8–19.
- Alcock, P. (2006). *Understanding Poverty*. Hampshire – New York: Palgrave Macmillan.
- Anand, S. ja Sen, A. (2004). Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective. Teoksessa Fukuda-Parr, S. ja Kumar, A. K. S. (toim.): *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*: ss. 204–220. New Delhi: Oxford University Press.
- April, J., Better, M., Glover, F. ja Kelly, J. (2004). *New Advances and Applications for Marrying Simulation and Optimization*. Proceedings of the 2004 Winter Simulation Conference.
- Aristoteles (1991). *Politiikka*. Teokset Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Aristoteles (2005). *Nikomakhoksen etiikka*. Helsinki: Gaudeamus.
- Asselin, L.-M. (2003). CBMS Methodology. Module 6 CBMS as a Tool for Impact Assessment of PRSP. CBMS MIMAP International Workshop Hanoi, January 6–10 2003. Québec.
- Asumistuen yhteensovitusryhmä (2001). Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Ympäristöministeriön moniste 86. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Asumistukiasetus (2005). Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2006. Säädos 1034/2005.
- Atkinson, A. B. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality* 1: 51–65.
- Atkinson, A. B. (2005). EUROMOD and the Development of EU Social Policy. EUROMOD Working Paper EM1/05. Essex: University of Essex.
- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E. ja Nolan, B. (2005). *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*. Luxembourg: Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Atkinson, T. (2002). Evaluation of national action plans on social inclusion: The role of EUROMOD. EUROMOD Working Paper EM1/02. MICRESA project, the Improving Human Potential programme of the European Commission.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. ja Nolan, B. (2002). *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bargain, O., Immervoll, H. ja Viitamäki, H. (2007). How Tight Are Safety-Nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish Register Data. Discussion paper Series 3004. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – Institute for the Study of Labor.
- Barr, N. (1987). *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.
- Behrendt, C. (2002). *At the Margins of the Welfare State*. Burlington USA: Ashgate.
- Béland, D. (2006). The social exclusion discourses: ideas and policy change. *Policy & Politics* 35 (1): 123–39.
- Berger, F., Borsenberger, M., Immervoll, H., Lumen, J., Scholtus, B. ja De Vos, K. (2001). The Impact of Tax-Benefit Systems on Low-Income Households in the Benelux Countries. A Simulation Approach Using Synthetic Datasets. EUROMOD Working Paper EM3/01. Cambridge: Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.
- Bibi, S. (2005). *Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: A Review of Literature*. PMMA Working Paper 7. Quebec: Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

- Booth, C. (1888). Condition and occupations of the people of East London and Hackney, 1887. *Journal of the Royal Statistical Society* 51 (2): 276–339.
- Booth, C. (1889). *Labour and Life of the People*. London – Edinburgh: William & Norgate.
- Booth, C. (1891). Enumeration and classification of paupers, and state pensions for the aged. *Journal of the Royal Statistical Society* 54 (4): 600–43.
- Bosanquet, H. (1903). The “Poverty Line”. *Charity Organisation Review* January: 9–23.
- Bourguignon, F. (1991). Optimal Poverty Reduction, Adjustment, and Growth. *World Bank Economic Review* 5 (2): 315–338.
- Bourguignon, F. ja Chakravarty, S. R. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality* 1: 25–49.
- Bourguignon, F. ja Spadaro, A. (2000). Redistribution and Labour Supply Incentives: An Application of the Optimal Tax Theory. XII Riunione scientifica POLITICA FISCALE, FLESSIBILITÀ DEI MERCATI E CRESCITA. Pavia.
- Bourguignon, F. ja Spadaro, A. (2006). Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. *Journal of Economic Inequality* 4 (1): 77–106.
- Bradshaw, J. (2001a). Methodologies to measure poverty: more than one is best! *International Symposium on Poverty: Concepts and Methods*. Mexico City.
- Bradshaw, J. (2001b). Preface. *Teoksessa Rowntree, B. S. (toim.): Poverty: A Study of Town Life*, Centennial edition: ss. xix–xxxii. Bristol: The Policy Press.
- Bradshaw, J. (2003). How Has The Notion of Social Exclusion Developed In The European Discourse? *Australian Social Policy Conference*. Kensington campus.
- Bradshaw, J. ja Finch, N. (2003). Housing Benefits in the Child Benefit Package in 22 Countries. *Housing Studies Association Spring Conference*. Heslington, York.
- Böhnke, P. ja Delhey, J. (1999). Poverty in a Multidimensional Perspective. *Great Britain and Germany in Comparison*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Callan, T., O’Donoghue, C., Sutherland, H. ja Wilson, M. (1999). *Comparative Analysis of Basic Income Proposals: UK and Ireland*. Research Notes MU/RN/31. Cambridge: Microsimulation Unit. Department of Applied Economics. University of Cambridge.
- Citro, C. F. ja Hanushek, E. A. (1991). *The Uses of Microsimulation Modelling*, Volume 1: Review and Recommendations. Washington: National Academy Press.
- Citro, C. F. ja Michael, R. T. (toim.) (1995). *Measuring Poverty. A New Approach*. Washington DC: National Academy Press.
- Coelli, T. (1996). *A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) program*. CEPA Working Paper 96/08. Armidale: Centre for Efficiency and Productivity Analysis. Department of Econometrics. University of New England.
- Conesa, J. C. ja Garriga, C. (2004). *Optimal Design of Social Security Reforms* (Seminarpaper 8 December 2004). Seminar-paper Southampton: Economics. School of Social Sciences. University of Southampton.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M. ja Zhu, J. (2004). *Data Envelopment Analysis. History, Models and Interpretations*. Teoksessa Cooper, W. W., Seiford, L. M. ja Zhu, J. (toim.): *Handbook on Data Envelopment Analysis* Chapter 1: ss. 1–39. Boston: Kluwer Academic Publisher.
- De Lathouwer, L. (1996). *Microsimulation in Comparative Social Policy Analysis: A Case Study of Unemployment Schemes for Belgium and the Netherlands*. Teoksessa Harding, A. (toim.): *Microsimulation and Public Policy. Contributions to Economic Analysis*: ss. 69–92. Amsterdam: Elsevier.
- Deaton, A. (2004). *Measuring poverty. Research Program in Development Studies* Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Princeton University.
- Dekkers, G. (2004). *Financial and Multidimensional Poverty in European Countries : can the former be used as a proxy of the latter ?* *The International Association for Research in Income and Wealth*. Cork, Ireland.
- Dewilde, C. (2004). *The Multidimensional Measurement of Poverty in Belgium and Britain: A Categorical Approach*. *Social Indicators Research* 68 (3): 331–369.
- Dowler, E. (2002). *Food and Poverty in Britain: Rights and Responsibilities*. *Social Policy and Administration* 36 (6): 698–717.

- Duclos, J.-Y., Sahn, D. ja Younger, S. D. (2001). Robust Multidimensional Poverty Comparisons. Québec: CIRPÉE, Cahier de recherche, D'épartement d'économie, Université Laval.
- Durkheim, E. (1985). Itsemurha (suomentanut Seppo Randell, alkuteos: Le Suicide, étude de sociologie (1897)). Helsinki: Tammi.
- East London Observer (1866). Pauperism in Bethnal-green. East London Observer 445 (31.3.1866): 2.
- Eden, S. F. M. (1966). The Study of the Poor. Vol 1. A facsimile of the 1797 Edition. London: Frank Cass & co Ltd.
- Eklind, B. ja Löfbom, E. (2002). Reducing the need for social assistance by fifty per cent – a goal for Sweden between 1999 and 2004. 27th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Stockholm.
- Engels, F. (1845). The Condition of the Working Class in England (käännös Tim Delaney 1998. Alkuperäinen teos: Die Lage der arbeitenden Klasse in England). Leipzig: Panther Edition.
- Erikson, R. (2005). Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research. Teoksessa Nussbaum, M. C. ja Sen, A. (toim.): The Quality of Life: ss. 67–83. Oxford: Clarendon Press.
- European Commission (2001). Ex ante evaluation, a practical guide for preparing proposals for expenditure programmes. Budget, Own Resources, evaluation and financial programming, Evaluation Brussel: European Communities.
- Fair, R. C. (1971). The Optimal Distribution of Income. The Quarterly Journal of Economics 85 (4): 551–579.
- Figari, F., Levy, H., Lietz, C., Mantovani, D., Paulus, A. ja Sutherland, H. (2007). EU-ROMOD: the Tax-Benefit Microsimulation model for the EU, the 1st conference of the International Microsimulation Association, 20-22 August. Vienna.
- Foster, J. E., Greer, J. ja Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty indices. Econometrica 52 (3): 761–766.
- Fukuda-Parr, S. (2002). Operationalising Amartya Sen's ideas on capabilities, development, freedom and human rights – the shifting policy focus of the human development approach. Publicaciones PNUD San José – Costa Rica, Agosto: PNUD-Costa Rica.
- Fukuda-Parr, S. (2003). The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. Feminist Economics 9 (2-3): 301–317.
- Glennerster, H., Hills, J., Piachaud, D. ja Webb, J. (2004). One hundred years of poverty and policy. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Gordon, D., Irving, M., Nandy, S. ja Townsend, P. (2005). Multidimensional Measures of Child Poverty. UNDP International Poverty Centre Conference: The Many Dimensions of Poverty. Brasilia.
- Gordon, D. ja Townsend, P. (toim.) (2000). Breadline Europe. The measurement of poverty. Bristol: The Polity Press.
- Gough, I. (2002). Lists and Thresholds: Comparing our Theory of Human Need with Nussbaum's Capabilities Approach. Promoting Women's Capabilities: examining Nussbaum's Capabilities Approach. University of Cambridge.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T. ja Whiteford, P. (1997). Social Assistance in Oecd Countries. Journal of European Social Policy 7 (1): 17–43.
- Green, D. (2001). Poverty and Benefit Dependency. Wellington: Daphne Brasell Associates Ltd., New Zealand Business Roundtable.
- Green, D. G. (1999). An End to Welfare Rights: The Rediscovery of Independence. Choice in Welfare 49. London: Civitas.
- Gustafsson, B. ja Uusitalo, H. (1990). The Welfare State and Poverty in Finland and Sweden from the Mid-1960s to the Mid-1980s. Review of Income and Wealth 36 (3): 249–266.
- Haataja, A. (1994). Tulonsiirtojärjestelmät ja mikrosimulaatiomallit. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90 (4): 458–468.
- Haataja, A. (1998). Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipoliittikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C Osa 141. Turku: Turun yliopisto.
- Haataja, A. (2003a). 1990-luvun perhetukireformit ja lapsiperheiden köyhyys vuonna 2000 (Juhlakirja Olli Kankaan täyttäsä 50 vuotta 12.10.2003). Teoksessa Ritakallio, V.-M. (toim.): Riskit, instituutiot ja tuotokset Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus nro 59, TCWR tutkimuksia nro 1: ss. 153–178. Turku: Sosiaalipoliittinen yhdistys.

- Haataja, A. (2003b). Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa [Utilization of Finnish micro-simulation models in preparatory policy making and research, English abstract]. Keskustelualoitteita – Discussion papers 296. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) – Government Institute for Economic Research (VATT).
- Haataja, A. ja Mattila-Wiro, P. (2006). Impact of Alternative Benefit Levels and Parental Choices on the Parents' Income. Micro-simulation Approach on the Finnish Parental Leave. Keskustelualoitteet 399. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos (VATT).
- Hagfors, R. (1988). Kotitalouksien ekvivalenssiskaalat Suomessa : empiirinen poikkeikkaustarkastelu. Sarja C 46. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA).
- Hagfors, R. (1998). Köyhyysrajan valinta – yhteinen vai tarvepohjalta differentoitu? Sosiaalivakuutus 36 (1): 38–39.
- Halleröd, B., Heikkilä, M., Mäntysaari, M., Ritakallio, V.-M. ja Nyman, C. (1996). The Nordic Countries: Poverty in a Welfare State. Teoksessa Else Øyen, Miller, S. M. ja Samad, S. A. (toim.): Poverty – A Global Review. Handbook on International Poverty Research: ss. 325–353. Oslo: Scandinavian University Press.
- Halleröd, B., Larsson, D., Gordon, D. ja Ritakallio, V.-M. (2006). Relative deprivation: a comparative analysis of Britain, Finland and Sweden. Journal of European Social Policy 16 (4): 328–345.
- Harjunemi, M. (2005). Hyvinvointi kaikille turvataan aidolla työväen yhteistyöllä. Vappupuhe 1.5.2005 klo 11.00, Hyvinkää.
- Harkko, J. (2004). Laki sosiaalisista yrityksistä. Tutkimus lain taloudellisesta kannustavuudesta. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma Tampere: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Tampereen yliopisto.
- Haveman, R. (1986). Poverty research and the social sciences. Focus 9 (2): 8–11.
- Hegel, G. W. F. (1994). Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet (Suomennos Markus Wahlberg). Oulu: Kustannus Pohjoinen.
- Heikkilä, M. (1990). Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuoltuksen julkaisuja 8/1990 Helsinki: Sosiaalihuollitus, Tilastokeskus.
- Heikkilä, M., Kautto, M. ja Teperi, J. (2005). Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Heikkilä, M., Moisio, P., Ritakallio, V.-M., Bradshaw, J., Kuivalainen, S., Helsten, K. ja Kajanoja, J. (2006). Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25. Köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen 5. pyöreän pöydän konferenssi, 16.–17.10. Tampere.
- Hernanz, V., Malherbet, F. ja Pellizzari, M. (2004). Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 17. Paris: OECD.
- Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M. ja Parpo, A. (2004). Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes.
- Hill, M. ja Bramley, G. (1986). Analysing Social Policy. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hobbes, T. (1999). Leviathan eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta (suom. Tuomo Aho). Tampere: Vastapaino.
- Honkanen, P. (2006a). Jutta-mallin periaatteita. SOMA-työryhmän kokous 12.10.2006 Kelassa. Helsinki.
- Honkanen, P. (2006b). Työttömien perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Kansaneläkelaitos.
- Honkanen, P. (2008). Perusturva ja kannustavuus. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Kansaneläkelaitos.
- Honkanen, P., Jäntti, M. ja Pirttilä, J. (2007a). Alleviating unemployment traps in Finland: Can the efficiency-equity trade-off be avoided? the 1st conference of the International Microsimulation Association, 20–22 August. Vienna.
- Honkanen, P., Jäntti, M. ja Pirttilä, J. (2007b). Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa Valtioneuvoston kanslia (toim.): Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja: ss. 299–368. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hytti, H. ja Ylönen, V. (2002). Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys

- (2/2). Kansaneläkelaitoksen tilastokatsaus T2:28. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Hänninen, S. (1981). Aika, paikka, politiikka : marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista (väitöskirja). Tutkijaliiton julkaisusarja Helsinki: Tutkijaliitto.
- Hänninen, S. (2005). Huono-osaisuuden mietti. Teoksessa Hänninen, S., Karjalainen, J. ja Lahti, T. (toim.): Toinen tieto : Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta: ss. 94–117. Helsinki: Stakes.
- Immervoll, H. (2000). Fiscal Drag – An Automatic Stabiliser? Publications Cambridge: Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Immervoll, H. (2004a). Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU A Micro-Level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors. Social, Employment and Migration Working Papers 19. OECD.
- Immervoll, H. (2004b). Falling up the stairs. An exploration of the effects of “bracket creep” on household incomes. EUROMOD Working Paper EM3/04. Cambridge: University of Cambridge, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T. ja Saez, E. (2004). Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis. Working Paper EM1/04. Cambridge: Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Immervoll, H., Mitton, L., O’Donoghue, C. ja Sutherland, H. (1999). Budgeting for fairness? The distributional effects of three Labour Budgets. Research Notes MU/RN/32. Cambridge: Microsimulation Unit. Department of Applied Economics. University of Cambridge.
- Immervoll, H. ja O’Donoghue, C. (2003). EU-ROMOD, A European Tax-Benefit Model: Operational Guide (draft). Cambridge: Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Immervoll, H. ja O’Donoghue, C. (2001). Towards a Multi-Purpose Framework for Tax-Benefit Microsimulation: A Discussion by Reference to EUROMOD, a European Tax-Benefit Model. Policy Modeling for European and Global Issues. Brussels.
- Immervoll, H. ja O’Donoghue, C. (2002). Do Tax-Benefit Systems Cause High Replacement Rates? A Decompositional Analysis using EUROMOD. Working Paper No. 66. Galway: Department of Economics. National University of Ireland.
- Immonen, R., Kanbur, R., Keen, M. ja Tuomala, M. (1998). Tagging and Taxing: The Optimal Use of Categorical and Income Information in Designing Tax/Transfer Schemes. *Economica* 65 (258): 179–192.
- Jaakkola, J. (1993). Kun valtio ei auttanut – työväen keskinäinen apu Suomessa. Teoksessa Haapala, P. (toim.): Hyvinvointivaltio ja historian oikut Väki voimakas 6: ss. 25–56. Tampere: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.
- Jalonen, S. (2003). Köyhän asialla? Puolueiden suhtautuminen köyhyyteen vuonna 2001 eduskunnan köyhyysspakettikusteluissa. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma Tampere: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Tampereen yliopisto.
- Jenkins, S. P. ja Lambert, P. J. (1997). Three I’s of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends. *Oxford Economic Papers* 49: 317–327.
- Jennings, L. S., Fisher, M. E., Teo, K. L. ja Goh, C. J. (1997). MISER3. Optimal Control Software. Version 2.0. Theory and User Manual. Nedlands: Department of Mathematics. The University of Western Australia.
- Jokelainen, M. (2006). Sairaus- ja työttömyyspäivärahan sekä kansaneläkkeen nettokorvausaste viidessä EU-maassa vuosina 1971–2002. Helsinki: Kansaneläkelaitos. Tutkimusosasto.
- Juhola, M. (2005). Tiedonlouhinta. Luentomoniste Tampere: Tietojenkäsittelytieteiden laitos. Tampereen yliopisto.
- Jäntti, M. (1994). Miten mitata köyhyyttä mahdollisimman monella tavalla? Hyvinvointikatsaus 1: 49–51.
- Kaleva, O. (2002). Matemaattinen Optimointi 1. <http://butler.cc.tut.fi/~kaleva/Mot1.pdf>.
- Kanbur, R., Keen, M. ja Tuomala, M. (1994). Optimal non-linear income taxation for the alleviation of income-poverty. *European Economic Review* 38 (8): 1613–1632.
- Kanbur, R. ja Tuomala, M. (2001). Incentives, Inequality and the Allocation of Aid When Conditionality Doesn’t Work: An Optimal Nonlinear Taxation Approach. Working Paper 11. Ithaca, New York:

- Department of Applied Economics and Management. Cornell University.
- Kangas, O. (2005). Oikeudenmukaisuutta tietämättömyyden verhon takana - John Rawls ja suomalainen hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, J. (toim.): Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa: ss. 66–92. Helsinki: Yliopistopaino, Helsinki University Press.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (1996). Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa Tutkimuksia 65: ss. 11–67. Helsinki: Stakes.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (1998). Social Policy or Structure? Income Transfers, Socio-demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and in France. LIS-Working Papers 190. Syracuse, New York: Luxembourg Income Study. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (2003). Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Kangas, O. (toim.): Laman varjo ja nousun huuhaa Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72: ss. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (2005). Köyhyyden teoria ja käytäntö. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen: ss. 28–62. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto ry.
- Kangas, O. ja Ritakallio, V.-M. (2007). Relative to What?: Cross-national Picture of European Poverty Measured by Regional, National and European Standards. *European Societies* 9 (2): 119–145.
- Karjalainen, J. ja Saranpää, U. (2002). Havaintoja huono-osaisuudesta: Stakesin ja SPR:n neljäs huono-osaisuusselvitys. Raportteja 266. Stakes, Suomen Punainen Risti SPR.
- Keisarillinen Asetus (1879). K. A. yleisestä vaivashoidosta Suomen Suuriruhtinassa.
- Kela (2007). Kelan tilastollinen vuosikirja 2006. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2007 Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Kenworthy, L. (1999). Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment. *Social Forces* 77 (3): 1119–1139.
- Kiander, J. (2006). Mihin suuntaan verotusta pitäisi uudistaa? *Talous ja yhteiskunta* 4: 27–33.
- Kiander, J., Kröger, O. ja Romppanen, A. (toim.) (2006). Finnish Economy – Structural Indicators 2006. Talouden rakenteet 2 Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Kiander, J. ja Lönnqvist, H. (2002). Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kirjavainen, T. ja Loikkanen, H. A. (1993). Lukioiden tehokkuuseroista – DEA-menetelmän sovellus lukioiden tehokkuuserojen arvioimiseksi. Tutkimuksia 16. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Klevmarken, N. A. (1997). Modelling Behavioural Response in EUROMOD. Cambridge Working Papers in Economics 9720. Cambridge: Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Komiteanmietintö (1971). Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet. A 25. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Komiteanmietintö (1973). Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö II. Perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollon järjestämistä koskevat ehdotukset. 86. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Korpi, W. (1983). Sosiaalipolitiikan strategiat ja Ruotsin sosiaalipolitiikka. Teoksessa Jaakkola, R. ja Urponen, K. (toim.): Sosiaalipolitiikan teoriaa ja ongelmia Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 40: ss. 182–204. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys.
- Kosunen, V. (1997). Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Heikkilä, M. ja Uusitalo, H. (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa Raportteja 208: ss. 45–102. Helsinki: Stakes.
- Kreitler, S. ja Kreitler, M. M. (2006). Multidimensional Quality of Life: A New Measure of Quality of Life in Adults. *Social Indicators Research* 76 (1): 5–33.
- Kuivalainen, S. (2007). Toimeentulotuen alkäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1): 49–56.
- Kuivalainen, S., Airio, I., Hiilamo, H. ja Niemelä, M. (2005). Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.):

- Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen: ss. 63-120. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Lahtinen, I. (1992). Perustulo. Kansalaisen palkka. Helsinki: Hanki ja jää.
- Laine, V. ja Uusitalo, R. (2001). Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos.
- Lambert, S., Percival, R., Schofield, D. ja Paul, S. (1994). An Introduction to STINMOD: A Static Microsimulation Model. STINMOD Technical Paper 1. Canberra: National Centre for Social and Economic Modelling, Faculty of Management, University of Canberra.
- Layte, R., Maître, B. ja Whelan, C. T. (2001). What is the Scale of Multiple Deprivation in the European Union? Working Papers 19. Dublin: European Panel Analysis Group (EPAG).
- Lee, F. J. T. (2004). Venezuela: Who is the Proletariat? Narcosphere (online at <http://narcosphere.narconews.com/>) Sep 27th.
- Lehtinen, T., Niinivaara, R., Salomäki, A., Viitamäki, H. ja Alajääskö, P. (1994). TUJAKäsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. VATT-Muistioita 13. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lelli, S. (2001). Factor Analysis vs. Fuzzy Sets Theory: Assessing the Influence of Different Techniques on Sen's Functioning Approach. Public Economics Working Paper Series ces0121. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën, Working Group Public Economics.
- Leppänen, S. (1996). Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys. Työryhmäraportti Helsinki: Talousneuvosto.
- Levy, C. H. (2004a). Tax-Benefit Reform in Spain in a European Context: A non-behavioural and integrated microsimulation analysis. Tesis Doctorals en Xarxa Barcelona: Departament D'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Levy, C. H. (2004b). Tax-Benefit Reform in Spain in a European Context: A Non-Behavioural and Integrated Microsimulation Analysis. PhD Thesis N.o 7/04. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Levy, H. (2003). Child-targeted tax-benefit reform in Spain in a european context: A microsimulation analysis using EUROMOD. EUROMOD working paper series EM2/03. Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- Levy, H., Lietz, C. ja Sutherland, H. (2007). Swapping Policies: Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in Austria, Spain and the UK. Journal of Social Policy 36 (4): 625-647.
- Lindström, K. (2007). The Swedish microsimulation model for income and transfer systems. the 1st conference of the International Microsimulation Association, 20-22 August. Vienna.
- Linna, M. ja Häkkinen, U. (1999). Determinants of cost efficiency of Finnish hospitals: A comparison of DEA and SFA. Research Reports A78. Espoo: Systems Analysis Laboratory. Helsinki University of Technology.
- Mack, J. ja Lansley, S. (1985). Poor Britain. London, Boston: George Allen & Unwin.
- Malthus, T. (1826). An Essay on the Principle of Population. London: John Murray.
- Manninen, J. ja Wahlberg, M. (1994). G.W.F. Hegelin oikeusfilosofian synty ja asema (Johdanto Hegelin Oikeusfilosofian suomenkieliseen versioon). Teoksessa Hegel, G. W. F. (toim.): Oikeusfilosofia: ss. 7-53. Oulu: Kustannus Pohjoinen.
- Mantovani, D. ja Sutherland, H. (2003). Social indicators and other income statistics using the Euromod baseline: A Comparison with Eurostat and national statistics. EUROMOD Working Paper EM1/03. Cambridge: Microsimulation unit. University of Cambridge.
- Martikainen, M. T. (1993). Julkisen sektorin tuottavuus: DEA-menetelmä työvoimatoimistojen tehokkuuden arvioimisessa. Pro Gradu -tutkielma Helsinki: Kansantaloustiede, Helsingin yliopisto.
- Marx, K. (1895). Luokkataistelut Ranskassa vuosina 1848-1850. Teoksessa Marx, K. ja Engels, F. (toim.): Valitut teokset, osa1: ss. 164-265. Moskova: Kustannusliike Edistys.
- Marx, K. (1970). Critique of Hegel's Philosophy of Right (kääntäneet Annette Jolin and Joseph O'Malley). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K. (1974a). Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie. Berlin: Dietz Verlag.
- Marx, K. (1974b). Pääoma. Kansantaloustieteen arvostelua. Osa 1. Moskova: Kustannusliike Edistys.

- Marx, K. (1986a). Vuosien 1957-1858 taloudelliset käsikirjoitukset ("Grundrisse"). Suom. Antero Tiusanen. Osa 1. Moskova: Progress.
- Marx, K. (1986b). Vuosien 1957-1858 taloudelliset käsikirjoitukset ("Grundrisse"). Suom. Antero Tiusanen. Osa 2. Moskova: Progress.
- Marx, K. (1999). A Contribution to the Critique of Political Economy (On-Line Version: Marxists.org). Moscow: Progress Publishers.
- Marx, K. ja Engels, F. (1846). Feuerbach. Materialistisen ja idealistisen katsantokannan vastakkaisuus. Saksalaisen ideologian I luku. Teoksessa Marx, K. ja Engels, F. (toim.): Valitut teokset Osa 1: ss. 10–69. Moskova: Edistys.
- Marx, K. ja Engels, F. (1848). Kommunistisen puolueen manifesti. Teoksessa Marx, K. ja Engels, F. (toim.): Valitut teokset, osa 1: ss. 85–120. Moskova: Edistys.
- Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Corromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S. ja Tsakoglou, P. (2004). Child Poverty and Family Transfers in Southern Europe. EUROMOD Working Paper EM2/04.MICRESA (Micro Analysis of the European Social Agenda) project, European Commission.
- Mayhew, H. (1861). London labour and the London poor. London: Griffin, Bohn, and Company.
- Mearns, A. (1883). The bitter cry of outcast London: An inquiry into the condition of the abject poor. London: Congregational Union.
- Merton, R. K. (1957). Social theory and social structure. Glencoe: Free Press.
- Merz, J. (1991). Microsimulation – A survey of principles, developments and applications. International Journal of Forecasting 7 (1): 77–104.
- Mikkola, M., Pietiläinen, S. ja Valpola, O. (toim.) (2002). Suomalainen toimeentuloturva. Helsinki: Legisactio Oy.
- Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. The Review of Economic Studies 38 (2): 175–208.
- Mitchell, D. (1991). Income Transfers in Ten Welfare States. Avebury: Aldershot.
- Muller, C. ja Trannoy, A. (2003). Multidimensional Inequality Comparisons: a Compensation Perspective. School of Economics, University of Nottingham, Université de Cergy-Pontoise, Cergy-Cedex.
- Mäkinen, V. (2002). Lasaruksesta leipäjonoihin, Köyhyys kirkon kysymyksenä. Pieksämäki: Atena Kustannus.
- Nelson, K. (2004a). The Last Resort, Determinants of the Generosity of Means-tested Minimum Income Protection in Welfare Democracies. Stockholm: Swedish Institute for Social Research. Stockholm University.
- Nelson, K. (2004b). Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states. Journal of European Social Policy 14 (4): 371–390.
- Niinivaara, R. (1999). Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Niinivaara, R. ja Viitamäki, H. (toim.) (2005). TUJA-käsikirja. Verotuksen ja etuuksien mikrosimulaatiomalli. VATT-muistioita 72. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Nobel Foundation (1998). The Royal Swedish Academy of Sciences-seuran Amartya Senin Nobel-palkinnon perustelut.
- Nussbaum, M. (2000). Women and Human Development: The Capabilities Approach. New York: Cambridge University Press.
- Nygård, T. (1996). Vammaisten historia - marginaaliryhmien historiaa. Teoksessa Nygård, T. ja Tuunainen, K. (toim.): Avun kohteesta itsensä auttajaksi. Katsaus Suomen vammaishistoriaan: ss. 26–46. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Occelli, S. ja Staricco, L. (2006). Cognitive stances in urban mobility: a simulation experiment. Cognitive Processing 7 (Supplement 5): 72–74.
- O'Donoghue, C., Albuquerque, J., Baldini, M., Bargain, O., Bosi, P., Levy, H., Mantovani, D., Matsaganis, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S., Terraz, I. ja Tsakoglou, P. (2002). The Impact of Means Tested Assistance in Southern Europe. EUROMOD Working Paper EM6/01. EUROMOD project, European Commission.
- O'Donoghue, C. ja Evans, M. (1999). Cross-National Microsimulation Modelling: Reforming Social Assistance in Three European Countries. Brazilian Electronic Journal of Economics.

- OECD (2004). OECD General Government Accounts. National Accounts of OECD Countries: General Government Accounts – Vol. IV. Table 1: Summary of general government aggregates and balances. Paris: OECD.
- Okun, A. M. (1969). *The Political Economy of Prosperity*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Oorschot, W. v. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1 (1): 15–30.
- Orcutt, G. H., Greenberger, M., Korb, J. ja Rivlin, A. M. (1961). *MICROANALYSIS of Socioeconomic Systems: A Simulation Study*. New York: Harper & Brothers.
- Orshansky, M. (1965). Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. *Social Security Bulletin* 28 (1): 3–29.
- Paananen, S. (1988). Pienituloiset kotitaloudet 1985. Sosiaalihuoltolain julkaisuja 10. Helsinki: Sosiaalihuolto.
- Parpo, A. (2001). Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Helsinki: Stakes.
- Parpo, A. (2004). Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140. Helsinki: Stakes.
- Parpo, A. (toim.) (2006). *SOMA 2003: Sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulointimalli*. Työpapereita Helsinki: Stakes.
- Parry, C. H. (1816). *The Question of the Necessity of The Existing Corn Laws, Considered in their Relation to the Agricultural Labourer, the Tenantry, The Landholder, and the Country*. London: Richard Gruttwell.
- Pérez-Mayo, J. (2004). Multidimensional poverty in Spain: comparing different methods. 28th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Cork.
- Piachaud, D. ja Sutherland, H. (2000). How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty? CASE-paper 38. London: Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.
- Procacci, G. (1997). Sosiologian köyhät. Teoksessa Hänninen, S. ja Karjalainen, J. (toim.): *Biovallan kysymyksiä : kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*: ss. 28–63. Helsinki: Gaudeamus.
- Pudney, S., Hancock, R. ja Sutherland, H. (2004). Simulating the Reform of Means-Tested Benefits with Endogenous Take-Up and Claim Costs. Working Paper 2004–04. Colchester: Institute for Social and Economic Research. University of Essex.
- Pudney, S. ja Sutherland, H. (1994). How reliable are microsimulation results? : An analysis of the role of sampling error in a U.K. tax-benefit model. *Journal of Public Economics* 53 (3): 327–365.
- Pulma, P. (1994). Vaivaisten valtakunta. Teoksessa Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. ja Urponen, K. (toim.): *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva : suomalaisten sosiaalisen turvan historia*: ss. 15–70. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Pylkkänen, E. (2003). *Studies on Household Labor Supply and Home Production*. Economic Studies 120. Göteborg: Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University.
- Rahkonen, K. (1994). Erään utopian loppu? – Työyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion kaksoissidoksesta. Teoksessa Parikka, R. (toim.): *Väki voimakas 7. Työ ja työttömyys*: ss. 116–139. Helsinki: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura. Kirjapaino Like.
- Ravallion, M. (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice*. LSMS Living Standards Measurement Study Working Paper 133. Washington D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. ja Bidani, B. (1994). How Robust Is a Poverty Profile? *The World Bank Economic Review* 8 (1): 75–102.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Oxford: Harvard University Press, Clarendon Press.
- Rawls, J. (1988). *Oikeudenmukaisuusteoria*. Porvoo: WSOY.
- Redmond, G., Sutherland, H. ja Wilson, M. (1998). *The arithmetic of tax and social security reform. A user's guide to microsimulation methods and analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ricardo, D. (1821). *On The Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Ricardo, D. (1937). *Kansantalouden ja verotuksen periaatteet* (suom. B. Tuunanen). Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Richter, M. (2004). *A Neo-Aristotelian Perspective on the German Welfare State Reforms*. The 4th International Conference on the Capability Approach: Enhancing Human Security. University of Pavia.

- Riihelä, M., Sullström, R. ja Tuomala, M. (2005). Trends in Top Income Shares in Finland. Tampere Economic Working Papers. Net Series 42. Tampere: Department of Economics and Accounting. University of Tampere.
- Riihinen, O. (2002). Kyvyt, hyvinvointiteoria ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen, T. ja Saari, J. (toim.): Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö Sosiaalipoliittinen yhdistys. Julkaisuja 58: ss. 179–203. Helsinki: Gaudeamus.
- Ringén, S. (1987). The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State. Oxford: Clarendon Press.
- Ringén, S. (1988). Direct and Indirect Measures of Poverty. Journal of Social Policy 17 (3): 351–365.
- Ritakallio, V.-M. (1994a). Köyhyyden muuttunut kuva Suomessa 1966–90. Teoksessa Heikkilä, M. ja Vähätalo, K. (toim.): Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos: ss. 169–190. Tampere: Gaudeamus.
- Ritakallio, V.-M. (1994b). Köyhyys Suomessa 1981–1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. Tutkimuksia 39. Helsinki: Stakes.
- Ritakallio, V.-M. (2001). Multidimensional Poverty in the Aftermath of the Recession: Finland in 1995 and 2000. Teoksessa Kalela, J., Kiander, J., Kivikuru, U., Loikkanen, H. A. ja Sempura, J. (toim.): Down from the heavens, up from the ashes: ss. 411–432. Helsinki: The Economic Crisis in Finland. The Research Programme of the Academy of Finland.
- Ritakallio, V.-M. (2003). The importance of housing costs in cross-national comparisons of welfare (state) outcomes. International Social Security Review 56 (2): 81–101.
- Ritakallio, V.-M. (2005). Vanhuuseläkeläisten köyhyyden poistaminen 1960-luvulta nykypäivään. Työeläkepäivät 3.11.2005. Helsinki.
- Ritakallio, V.-M. (2007). Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Teoksessa Taimio, H. (toim.): Talouskasvun hedelmät - kuka sai ja kuka jäi ilman?: ss. 122–140. Helsinki: Työväen sivistysliitto.
- Ritakallio, V.-M. ja Bradshaw, J. (2006). Family Poverty in the European Union. Teoksessa Bradshaw, J. ja Hatland, A. (toim.): Social policy, family change and employment in comparative perspective: ss. 237–254. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rowntree, B. S. (1901). Poverty: A study of town life. London: Macmillan.
- Rowntree, B. S. (1942). Poverty and progress: A second social survey of York. London - New York - Toronto: Longmans.
- Rowntree, B. S. ja Lavers, G. R. (1951). English Life and leisure: a social study. London: Longmans, Green and Co.
- Runciman, W. G. (1966). Relative deprivation and social justice: a study of attitudes to social inequality in twentieth-century England. London: Routledge & Kegan.
- Ruohonen, K. (2000). Tilastollinen kokeiden suunnittelu ja otanta. TTKK:n kurssin ”73164 Tilastollinen kokeiden suunnittelu” moniste Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Ruotsalainen, S. (1988). Sosiaaliturvapolitiikan teoria eri aikakausina. Tutkimus sosiaaliturvan kehittymisestä sosiaalipoliittisen ajattelun muutosten valossa. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 61. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Saari, J. (2005a). Köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köyhyyspolitiikka, johdatus sosiaalipoliitiikan ytimeen: ss. 7–27. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Saari, J. (toim.) (2005b). Köyhyyspolitiikka, johdatus sosiaalipoliitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Sailas, R. (1987). Köyhät keskuudessamme. Pientuloiset kotitaloudet vuoden 1981 kotitaloustiedustelussa. Sosiaalihallituksen julkaisuja 1. Helsinki: Sosiaalihallituksen toimeentuloprojekti. Sosiaalihalitus.
- Sallila, S. (1985). Yleinen yhteiskuntateoria. Pro gradu -tutkielma Turku: Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Sociologia. Turun yliopisto.
- Sallila, S. (2000). Erään perustulomallin arviointi. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros: ss. 214–232. Helsinki: Gaudeamus.
- Sallila, S. (2001). Tuloloukut nyky- ja perustulojärjestelmässä. Aiheita 22. Helsinki: Stakes.
- Sallila, S. (2003). Köyhyyden poistaminen tulonsiirroilla. Aiheita 12. Helsinki: Stakes.
- Sallila, S. (2005). Hyvinvointivaltio ja markkinat. Yhteiskuntapolitiikka 70 (6): 593–609.
- Sallila, S., Hiilamo, H. ja Sund, R. (2004). Rethinking relative measures of poverty.

- LIS-Working Papers 368. Syracuse, New York: Luxembourg Income Study. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Sallila, S., Hiilamo, H. ja Sund, R. (2006). Rethinking relative measures of poverty. *Journal of European Social Policy* 16 (2): 107–120.
- Sallila, S. ja Kosunen, V. (1998). Arvailusta arviointiin? Esimerkki staattisen mikrosimulaatiomallin käyttömahdollisuuksista verotuksen ja sosiaaliturvan muutosehdotusten arvoinnissa. Aiheita 25. Helsinki: Stakes.
- Salomäki, A. (1993). Including Consumption Expenditure and Welfare Services in a Microsimulation Model. IARIW Special Conference on Microsimulation and Public Policy. University of Canberra. Canberra.
- Sargent, R. G. (2001). Some Approaches and Paradigms for Verifying and Validating Simulation Models. Proceedings of the 2001 Winter Simulation Conference. Arlington.
- Schluter, C. (1996). On the performance of social benefits systems. Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper 28. London: The Toyota Centre, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science.
- Sen, A. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica* 44 (2): 219–231.
- Sen, A. (1979). Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics* 81 (2): 285–307.
- Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers* 35 (2): 153–169.
- Sen, A. (1997). Editorial: Human Capital and Human Capability. *World Development* 25 (12): 1959–1961.
- Sen, A. (1999a). *Commodities and Capabilities*. New Delhi: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999b). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000a). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (2000b). Social Justice and the Distribution of Income. Teoksessa Atkinson, A. B. ja Bourguignon, F. (toim.): *Handbook of Income Distribution*, Volume 1: ss. 59–85. Amsterdam: Elsevier Science B V.
- Sen, A. (2001). Luentoja etiikasta ja taloustieteestä (suom. Juha Räikkä ja Hanna Meretoja. Alkuperäisteos: *On Ethics and Economics*, 1999 (1987–1999), Blackwell Publishers Ltd, Oxford). Suomi: Oy UNIpress Ab.
- Sen, A. (2005). *Capability and Well-Being*. Teoksessa Nussbaum, M. C. ja Sen, A. (toim.): *The Quality of Life*: ss. 30–53. Oxford: Clarendon Press.
- Short, K. S. (2005). Material and Financial Hardship and Income-Based Poverty Measures in the USA. *Journal of Social Policy* 34 (1): 21–38.
- Silvennoinen, R. (2004). Matemaattinen optimointiteoria 2. <http://matriisi.ee.tut.fi/courses/73125/>.
- SKP:n poliittinen toimikunta (2006). SKP:n aloite toimeentulon perusturvan takamiseksi jokaiselle (26.11.2006). Tampere: Suomen kommunistinen puolue.
- Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*. http://oll.libertyfund.org/EBooks/Smith_0141.01.pdf.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. A Penn State Electronic Classics Series Publication.
- Smith, A. (1933). *Kansojen varallisuus*. Tutkimus sen olemuksesta ja tekijöistä (suom. Toivo T. Kaila). Porvoo, Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Smith, A. (1981). *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [1776]*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Smith, A. (2003). *Moraalituntujen teoria* (suom. Matti Norri). Jyväskylä: Gummerus.
- Snellman, J. V. (1857). *Köyhät olot Suomessa* (Litteraturblad nro 5 toukokuu 1857). Teoksessa Savolainen, R. (toim.): *Kootut teokset* 14: ss. 377–388. Helsinki: Opetusministeriö.
- Soininvaara, O. (1994a). *Hahmotelma perustulomallista*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Soininvaara, O. (1994b). *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. Juva: WSOY Areenasarja.
- Sosiaalisen suojelun komitea (2001). *Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*. 13509/01. Brussels: Euroopan Unioni.
- Spadaro, A. (2003). *Micro-simulation and Normative Policy Evaluation: an Application to some EU Tax-Benefits Systems*.

- Working paper 23. Paris: Delta (Département et Laboratoire d'Economie Théorique et Appliquée – Department and Laboratory of Applied and Theoretical Economics).
- Spicker, P. (1999). Definitions of Poverty: Eleven Clusters of Meaning. Teokses-
sa Gordon, D. ja Spicker, P. (toim.): The International Glossary on Poverty International Studies in Poverty Research: ss. Cape Town, Dhaka, Bangkok, London and New York: IPSR Books, The University Press, White Lotus, Zed Books.
- Spicker, P. (2001). Cross-national comparisons of poverty: reconsidering methods. *International Journal of Social Welfare* 10 (3): 153–163.
- STM (2001a). Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma (Nationell handlingsplan mot fattigdom och utslagning). <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisu/taosisallys58.htm>.
- STM (2001b). Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – Kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2003a). Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma vuosille 2003–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2003b). Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2006a). Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2006b). Sosiaaliturvan suunta 2005–2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:1 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stouffer, S. A. ja et al (1949). *The American soldier*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sutherland, H. (2001a). EUROMOD: an integrated European Benefit-tax model. Final Report: Executive Summary. EUROMOD Working Papers Cambridge: Microsimulation Unit. University of Cambridge.
- Sutherland, H. (2001b). Final Report. EUROMOD: an integrated European Benefit-tax model. EUROMOD Working Paper EM9/01. Cambridge: EUROMOD. University of Cambridge.
- Sutherland, H. (2002). Indicators for Social Inclusion in the European Union: the impact of policy changes and the use of microsimulation models. *Politica Economica, Rivista di studi e ricerche per la politica economica* 18 (1): 117–120.
- Sutherland, H. (2004). Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004–5 using microsimulation. Research Note MU/RN/44. Cambridge: Microsimulation Unit. Department of Applied Economics. University of Cambridge.
- Sutherland, H. (2007). Role of Microsimulation Models in Cross-National Research. the 1st conference of the International Microsimulation Association, 20–22 August. Vienna.
- Sutherland, H., Sefton, T. ja Piachaud, D. (2003). Poverty in Britain: The impact of government policy since 1997. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Syrjänen, M. (1998). Data Envelopment Analysis -menetelmän mahdollisuudet yliopistojen johtamisessa. Diplomityö Espoo: Systeemianalyysin laboratorio. Teknillisen fysiikan ja matematiikan osasto. Teknillinen korkeakoulu.
- Szeles, M. (2005). Multidimensional Poverty Comparisons within Europe. Evidence from the European Community Household Panel. Working Paper Series Luxembourg: IRISS at CEPS/INSTEAD. An Integrated Research Infrastructure in the Socio-Economic Sciences at CEPS/Instead.
- Särkelä, R. ja Eronen, A. (toim.) (2007). *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Thanassoulis, E. (2001). *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis: A Foundation Text with Integrated Software*. Kluwer Academic Publishers.
- Tilastokeskus (2003). *Tulonjakotilasto 2001. Suomen virallinen tilasto. Tulot ja kulut 2003:13* Helsinki: Tilastokeskus.

- Tilastokeskus (2005). Tulonjakotilasto 2003. Suomen virallinen tilasto. Tulot ja kulu-
tus 2005:11 Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2006). Tulonjakotilasto 2004. Suomen virallinen tilasto. Tulot ja kulu-
tus 2006 Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2008). Tulonjakotilasto 2006. Suomen virallinen tilasto. Tulot ja kulu-
tus 2008 Helsinki: Tilastokeskus.
- Toder, E., Favreault, M., O'Hare, J., Rogers, D., Sammartino, F., Smith, K. ja Smetters, K. (2000). Final Report. Long Term Model Development for Social Security Policy Analysis. Washington D.C.: The Urban Institute.
- Toohey, M. (2005). The effectiveness of Child Care Benefit at improving returns to work for women. The 9th Australian Institute of Family Studies conference 9.2.2005. Melbourne.
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. Harmondsworth: Penguin Books.
- Turpeinen, O. (1986). Nälkä vai tauti tappoi? Kauhunvuodet 1866–1868. Historiallisia tutkimuksia Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.
- Törmälehto, V.-M. ja Äyväri, A. (2003). Tulon-
jaon palveluaineisto 2001. Tulonjakoti-
lasto Tilastokeskus.
- Uro, R. (2002). Köyhät ja syrjäytyneet Uuden Testamentin maailmassa. Teoksessa Mä-
kinen, V. (toim.): Lasaruksesta leipäjo-
noihin: Köyhyys kirkon kysymyksenä:
ss. Jyväskylä: Atena.
- Uusitalo, H. (1988a). Köyhyys hyvinvointi-
valtion koetinkivenä. Hyvinvointivaltio
ja köyhyys Suomessa 1966–85. Teoksessa
Siren, P. (toim.): Pitkäsillan pohjois-
puolelta. Periaatteista eri aatteisiin. So-
siaalihallitus 20 vuotta. Juhlakirja.: ss.
37–46. Helsinki: Sosiaalihalitus.
- Uusitalo, H. (1988b). Muuttuva tulonjako.
Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rak-
ennemuutosten vaikutukset tulonja-
koon 1966–1985. Tutkimuksia Helsinki:
Tilastokeskus.
- Uusitalo, H. (1991). Tiede, tutkimus ja tutkiel-
ma: Johdatus tutkielman maailmaan. Ju-
va: WSOY.
- Uusitalo, H. (1993). Köyhyyden käsitteestä ja
sen mittaamisesta. Teoksessa Rosenqvist,
G. (toim.): Suomen tilastoseuran vuosi-
kirja 1992: ss. 9–26. Helsinki: Suomen
Tilastoseura.
- Uusitalo, H. (2000). Köyhyys ja tulonjako.
Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen,
J. (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivalti-
on murros: ss. 43–57. Helsinki: Gaudea-
mus.
- Vakkuri, J. (1998). Tehokkuuden rajoilla – Da-
ta Envelopment Analysis – menetelmä
tulosmittauksessa, esimerkkikohteena
yliopistojen ainelaitokset. [On the Fron-
tiers of Efficiency – A Study on DEA-
based Performance Measurement, with
Empirical Illustrations on Finnish Uni-
versity Departments. PhD thesis.]. Acta
Universitatis Tamperensis 635. Tampere:
Tampereen yliopisto.
- Walker, C. (1993). Managing poverty. The li-
mits of social assistance. The State of
Welfare London – New York: Routledge.
- van Dijkum, C., DeTombe, D. ja van Kuijk, E.
(toim.) (1999). Validation of simulation
Models. SISWO Publication 403. Ams-
terdam: SISWO Netherlands Universi-
ties Institute for Coördination of Rese-
arch in Social Sciences.
- van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of so-
cial security benefits in Europe. Journal
of European Social Policy 1 (1): 15–30.
- Vandenbroucke, F. (2002). Foreword. Teoksessa
Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E.
ja Nolan, B. (toim.): Social Indicators.
The EU and Social Inclusion: ss. Oxford:
Oxford University Press.
- Vartia, Y. O. (1976). Relative changes and index
numbers. Serie A 4. Helsinki: The Rease-
arch Institute of the Finnish Economy
(Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA).
- VATT (2004). Mikrosimulointimallien välinen
yhteistyö. VATT-Muistioita 63. Helsinki:
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Whelan, C. T., Layte, R. ja Maitre, B. (2002).
Multiple deprivation and persistent po-
verty in the European Union. Journal of
European Social Policy 12 (2): 91–105.
- Viitamäki, H. (1995). Vähimmäis- ja ansio-
turva vuonna 1995. Tutkimuksia 28.
1995: VATT-Valtion taloudellinen tutki-
muskeskus.
- Viitamäki, H. (1998). TUJA-mallin kehittämi-
nen. VATT-Muistioita 32. Helsinki: Val-
tion taloudellinen tutkimuslaitos.
- Virjo, I. (2000). Toimeentulotuen alikäytön
laajuus ja syyt. Janus 8 (1): 28–44.
- Väärälä, R. (1998). Sosiaalinen pääoma ja so-
siaalipolitiikka. Teoksessa Kajanoja, J. ja
Simpura, J. (toim.): Sosiaalinen pääoma.
Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja ta-
louspolitiikkaan VATT-julkaisuja 24: ss.
57–70. Helsinki: Valtion taloudellinen
tutkimuskeskus.

Liitteet

LIITETAULUKKO 7.1 Käytössä olevia staattisia mikrosimulointimalleja eri maissa

Maa	Mallin nimi	Lähde
Norja	LOTTE	(Aasness, et al. 2004)
Ruotsi	FASIT	(Lindström 2007)
Suomi	TUJA, SOMA, JUTTA	(Niinivaara ja Viitamäki 2005; Parpo 2006; Honkanen 2006)
Tanska	TaxBen, LOVMODEL	(Finansministeriet 2003)
Belgia	MODÉTÉ, STATION, MIMOSIS	
Britannia	TAXMOD, POLIMOD,	
Espanja	ESPASIM, GLADHISPANIA	(Levy 2004b)
Irlanti	SWITCH	
Italia	EconLav, MAPP98, ITAXMOD	
Puola	SIMPL	
Saksa	LSE, MICSIM, SFB3	
Unkari	TÁRSZIM2005	
Viro	PRAXIS-tutkimuslaitoksen malli	(Paulus 2006)
EU	EUROMOD	(Sutherland 2001b)
Ranska, Italia ja Englanti	Eur3-malli	
Australia	STINMOD, MITTS	
Brasilia	BRAHMS	
Etelä-Afrikka	THE NIEP Social Policy Model (NIEPSM), SATTSIM	(Adelzadeh 2007)
Kanada	SPSD/M	
USA	ITEP, SSS, TRIM3, MATH	
Uusi Seelanti	TaxMod	

Liite 7

Yleensä on tapana esittää teoria matemaattisessa muodossa (Ruohonen 2000, 1):

$$y = f(x) + \varepsilon$$

f = teoria, y = vaste eli selitettävä muuttuja eli teorian kohdeilmiö, x = selittävät muuttujat ja ε = virhetermi. Funktio eli kuvaus f on monesti lineaarinen yhtälö, jossa voi olla yhdysvaikutustermejä $\beta_{ijk} x_i x_j \dots x_k$, $x_p x_p x_k \in x$. Tässä funktion f luonteella ei ole muuta merkitystä, paitsi sen täytyy kuvata x yksiselitteisesti y :ksi. Virhetermi ε on havaintojen ja teorian erotus muuttujan y arvoissa.

SOMA-malli voidaan esittää varsin yksinkertaisena matemaattisena mallina:

$Y = \text{SOMA}(X)$, jossa SOMA on kuvaus tai malli, Y = mallin tulomatriisi ja X = aineistomatriisi (DATA).

Parametrimatriisin (PARA) voidaan nähdä edustavan erilaisia kuvauksia SOMA (PARA). Y on mallin OUTPUT ja X on mallin INPUT. Parametrimatriisissa jokainen tietue edustaa tietyn vuoden lainsäädäntöä. Osa lainsäädännöstä on vuosikoh-
taisessa taulukkomuodossa, esimerkiksi asumistuen omavastuutaulukot, joista malli valitsee kullekin kotitaloudelle yksiselitteisesti kuuluvan arvon. Tämän mukaan malli voidaan myös ilmaista seuraavasti:

$Y = (\text{SOMA}(\text{PARA}))(X)$ jos halutaan tutkia tuloja väestön ominaisuuksien funktiona tai $Y = (\text{SOMA}(X)(\text{PARA}))$ jos halutaan tutkia tuloja parametrien funktiona, jolloin INPUT X -matriisia pidetään joko vakiona tai sitä voidaan myös muuttaa yhtä aikaa PARA-vektorin¹ kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa PARA-vektorin alkioista tulee muuttujia, kun ensimmäisessä tapauksessa ne ovat vakioita.

Teoria voidaan ilmaista yleisesti myös kaavalla:

$$Y = \text{SOMA}(X, \text{PARA})$$

Eli aineisto (X) ja järjestelmä (PARA) ovat molemmat SOMA-funktion muuttujia. Voidaan sanoa, että mikrosimulointimallia käytetään *staattisesti*, kun ainoastaan PARA-muuttujat muuttuvat, ja käyttö on *dynaamista*, kun aineistoa (X) muutetaan. Tämä tutkimus edustaa mallin staattista käyttötapaa ja tutkimus siis kohdistuu järjestelmään, ei yksilöiden käyttäytymisen muutoksen simulointiin.

Jokainen X antaa tulokseksi yksiselitteisesti aina saman Y -arvon. X :n alkiot ovat sekä intervalli-asteikollisia että nominaalisia eli laatua mittaavia muuttujia. Täten malli sisältää sekä selkeitä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia elementtejä. Esimer-

¹ Kun matriisista valitaan yksi rivi, niin siitä tulee vektori.

kiksi X sisältää muuttujan OPTUKK eli opintotukikuukaudet; se saa diskreettejä kokonaislukuarvoja 0–12. Mallissa sitä käytetään sekä kvalitatiivisena että kvantitatiivisena. Kvalitatiivisena sitä käytetään erottamaan aineistosta ne henkilöt, joille opintotukea lasketaan, ja kvantitatiivisena esimerkiksi siinä, miten paljon opintotukea ko. henkilölle lasketaan.

X sisältää sekä aitoja Tulonjakoaineiston muuttujia että imputoituja muuttujia eli apumuuttujia. Imputoituja muuttujia aineistoon on täytynyt luoda siksi, että Tulonjakoaineisto ei sisällä välttämättömiä muuttujia tai että niiden laatu on niin huono, että niiden käytöstä on luovuttu. Imputoitujen muuttujien avulla laskettu tulonsiirto saadaan hyvin lähelle aineistossa alun perin olevaa tulonsiirron tai verotuksen muuttujan arvoa. Siksi niiden käyttö on houkuttelevaa, mutta olemme kuitenkin hyvin pitkälle pysyttäytyneet alkuperäisissä Tulonjakoaineiston muuttujien arvoissa ja pyrkineet niiden puitteissa mahdollisimman lähelle aineiston arvoa. Tärkein tavoite mallillamme on lakijärjestelmän mallitus, ei Tulonjakoaineiston mallitus. Täten mallilla voidaan arvioida parhaimmillaan lakijärjestelmään tehtävien muutosten vaikutusta.

LIITETAULUKKO 8.1 Optimointiin osallistuvat köyhyyttä poistavat parametrit ensimmäisen karsinnan jälkeen

	Mallimoduli	Parametri	Kuvaus
1	Kansaneläke	KEKOYK1	Yksinäisen kansaneläke, kuntaryhmä I, euroa kuukaudessa
2	Kansaneläke	KEKOYK2	Yksinäisen kansaneläke, kuntaryhmä II, euroa kuukaudessa
3	Eläkeläisten asumistuki	ELOMAPRO	Tuki/Omavastuuprosentti
4	Eläkeläisten asumistuki	ELPOV	Kiinteä omavastuu, euroa vuodessa
5	Eläkeläisten asumistuki	ELRATYKS	Rajatulo: yksinäinen euroa vuodessa
6	Asumislisä	OPIASMAX	Enimmäisasumismenot, jotka huomioidaan
7	Asumislisä	OPIASPRO	Tukiprosentti asumismenoista
8	Opintotuki	OPKA1MK	Keskiasteen opintotuki: 1. tukiryhmä, euroa kuukaudessa
9	Opintotuki	OPKK1MK	Korkeakouluopiskelijan opintotuki: 1. tukiryhmä, euroa kuukaudessa
10	Toimeentulotuki	A1KAN1	Yksi aikuinen, kuntaryhmä I
11	Toimeentulotuki	A1KAN2	1 aikuinen, kuntaryhmä II
12	Toimeentulotuki	A2KAN1	2+ aikuista, kuntaryhmä I
13	Toimeentulotuki	A2KAN2	2+ aikuista, kuntaryhmä II
14	Toimeentulotuki	AILAKAN2	Aikuinen lapsi, kuntaryhmä II
15	Toimeentulotuki	LAALKAN1	Lapsi alle 10-vuotta, kuntaryhmä I
16	Toimeentulotuki	LAALKAN2	Lapsi alle 10-vuotta, kuntaryhmä II
17	Toimeentulotuki	LAYLKAN2	Lapsi 10 - 16 -vuotta, kuntaryhmä II
18	Toimeentulotuki	TOIMASOM	Asumismenojen omavastuu
19	Työttömyysturva	TYPVRAHA	Työttömyyspäiväraha
20	Asumistuki	NELIO1	Hyväksyttävä pinta-ala, yhden huoneen asunto
21	Asumistuki	OMAV	Omavastuuosuus % asumismenoista
22	Asumistuki	POVPR	omavastuutaulukon alenemis-%
23	Asumistuki	RAK1	Rakennusvuosi, vanhimman yläraja
24	Verotus	XTAYSKE	Täysi kansaneläke €:a vuodessa yksinäisellä

LIITETAULUKKO 8.2 Optimointiin osallistuvat rahoittavat parametrit ensimmäisen karsinnan jälkeen

Mallimoduli	Parametri	Kuvaus
Verotus	XAFKERR	Verovuoden yhtiöveron hyvitys, promillea
Verotus	XPOM	Pääomaveroprosentti
Verotus	XSV	Sairausvakuutusmaksu,1000 %:a
Verotus	XTEL	Palkansaajien työeläkemaksu,1000 %:a
Verotus	XTPALKV	Ansiotulovähennys kunnallisverotuksessa enintään (euroa)
Verotus	XTURA1	1. tuloraja tuloverotuksessa
Verotus	XTURA2	2. tuloraja tuloverotuksessa
Verotus	XTURA3	3. tuloraja tuloverotuksessa
Verotus	XTURA4	4. tuloraja tuloverotuksessa
Verotus	XTURA5	5. tuloraja tuloverotuksessa
Verotus	XVEROPR	Veron ylärajaprosentti
Verotus	XVERPR2	Vero %:a 2. tulorajan ylittävästä tulosta
Verotus	XVERPR3	Vero %:a 3. tulorajan ylittävästä tulosta
Verotus	XVERPR4	Vero %:a 4. tulorajan ylittävästä tulosta
Verotus	XVERPR5	Vero %:a 5. tulorajan ylittävästä tulosta

LIITETAULUKKO 9.1 Ekvivalentin tulon jakauman keskiarvon ja persentiilien vertailu simuloidun ja aineiston välillä. Tunnuslukujen 90% luottamusvälit.

Tulon	simulointi	Tunnusluku		STD	alaraja	yläraja
keskiarvo	malli	18 636,5	ns	187,49	18 328	18 945
keskiarvo	aineisto	18 625,0		186,93	18 317	18 933
5. persentiili	malli	8 131	ns	88	7 985	8 276
5. persentiili	aineisto	7 925		122	7 725	8 125
10. persentiili	malli	9 431	ns	79	9 301	9 560
10. persentiili	aineisto	9 409		83	9 272	9 546
20. persentiili	malli	11 225	ns	83	11 088	11 363
20. persentiili	aineisto	11 276		81	11 143	11 409
30. persentiili	malli	12 823	ns	103	12 654	12 992
30. persentiili	aineisto	12 949		113	12 763	13 135
40. persentiili	malli	14 622	ns	120	14 425	14 819
40. persentiili	aineisto	14 713		111	14 530	14 895
50. persentiili	malli	16 330	ns	120	16 133	16 528
50. persentiili	aineisto	16 397		117	16 204	16 589
60. persentiili	malli	18 309	ns	129	18 097	18 520
60. persentiili	aineisto	18 346		127	18 137	18 556
70. persentiili	malli	20 630	ns	123	20 428	20 831
70. persentiili	aineisto	20 646		119	20 449	20 842
80. persentiili	malli	23 524	ns	163	23 256	23 792
80. persentiili	aineisto	23 532		163	23 264	23 800
90. persentiili	malli	28 300	ns	181	28 002	28 598
90. persentiili	aineisto	28 309		174	28 023	28 595

ns = ero ei ole tilastollisesti merkitsevä.

LIITETAULUKKO 10. Ginikertoimen vaihtelu LIS-aineiston maissa. Viimeinen tieto. Painoina käytetään henkilöpainoja. Ekvivalenssiskaalana on kotitalouden jäsenten määrän neliö.

Maa	Gini	Vuosi
Tanska	0,228	2004
Slovakia	0,241	1996
Suomi	0,247	2000
Alankomaat	0,248	1999
Slovenia	0,249	1999
Norja	0,251	2000
Ruotsi	0,252	2000
Tsekki	0,259	1996
Itävalta	0,260	2000
Luxemburg	0,260	2000
Sveitsi	0,274	2002
Saksa	0,275	2000
Belgia	0,277	2000
Romania	0,277	1997
Ranska	0,278	2000
Puola	0,293	1999
Unkari	0,295	1999
Taiwan	0,296	2000
Kanada	0,302	2000
Australia	0,312	2003
Irlanti	0,313	2000
Italia	0,333	2000
Kreikka	0,338	2000
Espanja	0,340	2000
Englanti	0,343	1999
Israel	0,346	2001
Viro	0,361	2000
Yhdysvallat	0,368	2000
Venäjä	0,434	2000
Meksiko	0,471	2002

<http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm>. Gini-kertoimien laskentaperusteet ovat tässä tutkimuksessa erilaiset kuin oheisessa LIS-taulussa, joten niitä ei voi suoraan verrata esittämiini lukuihin. Jos Suomen ginin arvoa 0.247 approksimoimoi toimeentulotukiohjelman ginin muutoksella iteraatioiden 1 ja 29 välillä, niin gini olisi iteraatiovaiheessa 29 noin 0.201 eli kaikista paras.

LIITETAULUKKO 11.1 Tulonsiirrot köyhien, köyhyysriskissä (50–60 % mediaanista) ja ei-köyhien luokassa. Muut-
tuva köyhyysluokka (köyhyysraja määritetty joka iteraatiossa). Keskiarvot €/vuosi (0:t mukana). Perusturvaohjelma.

Ekv.tulot			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opin- tora- ha	Kan- san- eläke	Saa- dut tu- lonsiir- rot	Käy- tett. oleva tulo	(Siirty- mä N:ssä)
	Iteraa- tio	(N)									
köyhä	0	108 198	1 310	1 322	2 461	456	587	698	8 266	9 476	
	1	105 538	1 276	1 268	2 565	438	598	738	8 277	9 378	2 660
	2	103 016	1 269	1 231	2 601	461	621	744	8 289	9 357	2 522
	3	97 907	1 261	1 215	2 677	396	643	757	8 217	9 360	5 109
	4	93 838	1 247	1 184	2 783	254	660	789	8 207	9 371	4 069
	5	86 313	1 316	1 193	2 478	193	734	895	8 217	9 511	7 525
	6	80 358	1 376	1 179	2 167	213	801	961	8 167	9 560	5 955
	7	73 425	1 484	1 239	1 563	218	876	1 052	7 884	9 597	6 933
	8	69 246	1 576	1 186	1 659	231	952	778	7 855	9 679	4 179
	9	66 871	1 647	1 233	1 275	133	994	806	7 568	9 790	2 375
	10	65 033	1 646	1 284	1 311	145	970	829	7 711	9 836	1 838
	11	62 424	1 712	1 324	1 232	138	1 011	864	7 700	9 735	2 609
	12	59 505	1 780	1 336	943	141	1 038	906	7 575	9 731	2 919
	13	58 871	1 801	1 339	953	142	1 049	901	7 631	9 801	634
	14	57 957	1 855	1 381	979	144	1 077	754	7 639	9 894	914
	15	57 917	1 857	1 370	988	144	1 080	751	7 641	9 900	40
	16	56 559	1 818	1 423	992	148	1 056	769	7 680	9 891	1 358
	17	55 638	1 838	1 429	991	150	1 094	782	7 784	9 923	921
	18	55 590	1 804	1 428	992	150	1 163	782	7 821	9 938	48
	19	55 109	1 784	1 424	1 000	152	1 219	789	7 880	9 964	481
	20	53 534	1 776	1 395	1 018	156	1 230	812	7 934	9 955	1 575
	21	52 588	1 803	1 385	1 048	159	1 233	827	8 029	10 016	946
	22	51 077	1 823	1 371	1 079	164	1 229	852	8 128	10 073	1 511
	23	50 860	1 799	1 370	1 084	164	1 295	855	8 180	10 088	217
	24	50 414	1 785	1 365	1 054	166	1 354	863	8 207	10 105	446
	25	48 154	1 845	1 335	1 090	174	1 231	903	8 218	10 151	2 260
	26	47 327	1 855	1 312	1 105	177	1 172	919	8 203	10 164	827
	27	46 801	1 861	1 298	1 118	179	1 149	929	8 217	10 211	526
	28	44 831	1 963	1 308	1 167	187	946	970	8 269	10 273	1 970
	29	43 624	1 940	1 360	1 039	164	972	997	8 172	10 193	1 207
	30	43 301	1 981	1 379	1 070	193	903	1 004	8 252	10 316	323
	31	42 726	1 948	1 398	934	152	914	1 018	8 034	10 147	575
	32	40 874	2 037	1 407	976	158	955	808	7 989	10 209	1 852

Taulukko jatkuu

Ekv.tulot			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opin- tora- ha	Kan- san- eläke	Saa- dut tu- lonsiir- rot	Käy- tett. oleva tulo	(Siirty- mä N:ssä)
	Iteraa- tio	(N)									
riskissä	0	190 619	948	1 320	1 217	551	464	1 447	9 885	13 249	
	1	189 474	924	1 292	1 329	583	469	1 445	9 992	13 278	1 145
	2	188 378	878	1 255	1 487	511	465	1 461	10 030	13 237	1 096
	3	187 899	849	1 216	1 625	503	468	1 473	10 135	13 136	479
	4	187 600	822	1 184	1 731	582	463	1 487	10 252	13 115	299
	5	188 295	788	1 169	1 856	544	467	1 467	10 216	13 016	-695
	6	185 714	779	1 164	1 887	477	469	1 492	10 278	13 043	2 581
	7	186 011	758	1 110	1 904	468	466	1 503	10 339	12 979	-297
	8	179 548	787	1 137	1 972	485	482	1 601	10 448	13 128	6 463
	9	176 091	769	1 112	2 052	525	483	1 661	10 703	13 229	3 457
	10	175 848	758	1 135	2 053	523	471	1 664	10 697	13 206	243
	11	175 637	750	1 175	1 947	520	467	1 666	10 663	13 229	211
	12	162 514	798	1 232	1 418	404	492	1 812	10 518	13 433	13 123
	13	156 413	828	1 215	1 473	420	511	1 839	10 664	13 601	6 101
	14	143 864	891	1 194	1 632	585	565	1 651	10 726	13 865	12 549
	15	142 091	902	1 203	1 649	592	570	1 654	10 776	13 911	1 773
	16	141 319	901	1 246	1 614	542	567	1 663	10 748	13 904	772
	17	140 259	886	1 229	1 633	546	584	1 675	10 785	13 899	1 060
	18	138 704	886	1 203	1 652	552	585	1 694	10 834	13 888	1 555
	19	137 845	880	1 188	1 639	556	596	1 705	10 847	13 875	859
	20	136 809	887	1 183	1 656	560	594	1 717	10 895	13 851	1 036
	21	135 454	874	1 175	1 668	549	600	1 735	10 914	13 827	1 355
	22	135 733	861	1 176	1 642	538	655	1 731	10 891	13 784	-279
	23	136 273	911	1 150	1 635	540	644	1 747	10 983	13 829	-540
	24	135 156	908	1 140	1 652	544	641	1 761	11 027	13 858	1 117
	25	137 868	884	1 132	1 620	534	711	1 799	11 099	13 835	-2 712
	26	134 572	893	1 137	1 655	547	713	1 810	11 195	13 926	3 296
	27	134 109	884	1 120	1 661	549	685	1 849	11 265	13 938	463
	28	134 893	858	1 107	1 642	545	753	1 838	11 238	13 901	-784
	29	135 567	825	1 163	1 685	551	748	1 829	11 261	13 903	-674
	30	135 683	808	1 120	1 706	542	585	1 950	11 261	13 879	-116
	31	134 898	775	1 165	1 718	559	584	1 962	11 242	13 867	785
	32	134 032	781	1 143	1 729	563	588	1 973	11 257	13 881	866

Taulukko jatkuu

Ekv.tulot			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opin- tora- ha	Kan- san- eläke	Saa- dut tu- lonsiir- rot	Käy- tett. oleva tulo	(Siirty- mä N:ssä)
	Iteraa- tio	(N)									
ei köyhä	0	2 100 537	65	177	163	642	136	676	10 219	33 680	
	1	2 104 342	64	177	192	659	136	675	10 257	33 644	-3 805
	2	2 107 960	63	176	224	684	136	673	10 309	33 603	-3 618
	3	2 113 548	62	176	263	710	136	672	10 364	33 546	-5 588
	4	2 117 916	60	174	307	734	136	670	10 423	33 500	-4 368
	5	2 124 746	59	171	376	766	135	667	10 501	33 430	-6 830
	6	2 133 282	58	168	457	800	134	664	10 586	33 329	-8 536
	7	2 139 918	57	167	553	834	134	661	10 691	33 257	-6 636
	8	2 150 560	56	164	550	830	132	735	10 740	33 142	-10 642
	9	2 156 392	55	161	637	869	132	731	10 848	33 067	-5 832
	10	2 158 473	54	168	636	868	135	730	10 848	33 044	-2 081
	11	2 161 293	54	176	648	868	135	729	10 856	33 017	-2 820
	12	2 177 335	53	172	788	920	135	723	11 003	32 851	-16 042
	13	2 184 070	52	170	786	917	135	800	11 059	32 779	-6 735
	14	2 197 533	52	170	779	903	133	905	11 129	32 643	-13 463
	15	2 199 346	51	167	778	902	133	932	11 149	32 624	-1 813
	16	2 201 476	50	175	781	905	135	931	11 155	32 599	-2 130
	17	2 203 457	50	176	780	904	147	931	11 161	32 580	-1 981
	18	2 205 060	49	179	780	904	162	930	11 170	32 567	-1 603
	19	2 206 400	49	181	781	903	178	929	11 182	32 553	-1 340
	20	2 209 011	48	183	780	902	197	928	11 193	32 530	-2 611
	21	2 211 312	47	185	779	902	219	927	11 207	32 509	-2 301
	22	2 212 544	47	186	780	902	239	927	11 225	32 500	-1 232
	23	2 212 221	42	187	780	902	264	925	11 241	32 499	323
	24	2 213 784	42	189	780	901	291	925	11 263	32 485	-1 563
	25	2 213 332	41	190	780	902	321	920	11 284	32 486	452
	26	2 217 455	40	192	779	900	356	921	11 309	32 447	-4 123
	27	2 218 444	39	194	779	899	396	918	11 339	32 434	-989
	28	2 219 630	38	195	779	899	437	918	11 376	32 422	-1 186
	29	2 220 163	37	201	779	899	437	918	11 381	32 413	-533
	30	2 220 370	37	203	777	899	494	910	11 423	32 416	-207
	31	2 221 730	36	212	779	898	494	910	11 434	32 400	-1 360
	32	2 224 448	35	211	778	897	493	942	11 457	32 375	-2 718

LIITETAULUKKO 11.2 Tulonsiirrot köyhien, köyhyysriskissä (50–60 % mediaanista) ja ei-köyhien luokassa. Kiinteä köyhyysluokka (kiinnitetty lähtötasossa). Keskiarvot €/vuosi (0:t mukana). Perusturvaohjelma.

Ekv. tulo iteraatiossa 0			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opinto- raha	Kan- san- eläke	Saadut tulon- siirrot	Käy- tett. oleva tulo
	Iteraa- tio	(N)								
köyhä	0	108 198	1 310	1 322	2 461	456	587	698	8 266	9 476
	1	108 198	1 244	1 249	2 699	468	587	698	8 389	9 535
	2	108 198	1 171	1 184	2 962	481	587	698	8 538	9 614
	3	108 198	1 103	1 120	3 251	495	587	698	8 723	9 723
	4	108 198	1 044	1 053	3 569	510	587	698	8 943	9 860
	5	108 198	1 001	990	3 919	524	586	698	9 216	10 042
	6	108 198	971	924	4 304	546	585	698	9 544	10 267
	7	108 198	952	866	4 727	572	585	698	9 937	10 535
	8	108 198	950	862	4 727	572	585	748	9 983	10 576
	9	108 198	934	819	5 193	600	584	748	10 439	10 877
	10	108 198	908	854	5 193	600	584	748	10 449	10 886
	11	108 198	906	883	5 193	600	584	748	10 476	10 913
	12	108 198	897	844	5 705	637	583	748	11 002	11 256
	13	108 198	896	839	5 705	637	583	803	11 052	11 297
	14	108 198	896	829	5 705	637	583	864	11 102	11 335
	15	108 198	896	829	5 705	637	583	876	11 115	11 346
	16	108 198	868	868	5 705	637	583	876	11 126	11 356
	17	108 198	851	868	5 705	637	617	876	11 143	11 365
	18	108 198	833	868	5 705	637	656	876	11 163	11 375
	19	108 198	815	868	5 705	637	698	876	11 188	11 388
	20	108 198	799	868	5 705	637	744	876	11 218	11 405
	21	108 198	783	868	5 705	637	795	876	11 253	11 424
	22	108 198	768	868	5 705	637	851	876	11 294	11 447
	23	108 198	754	868	5 705	637	912	876	11 341	11 475
	24	108 198	740	868	5 705	637	980	876	11 395	11 510
	25	108 198	730	868	5 705	637	1 054	876	11 459	11 553
	26	108 198	720	868	5 705	637	1 136	876	11 531	11 604
	27	108 198	714	868	5 705	637	1 226	876	11 616	11 665
	28	108 198	712	868	5 705	637	1 325	876	11 713	11 737
	29	108 198	694	899	5 705	637	1 325	876	11 726	11 750
	30	108 198	693	899	5 705	637	1 434	876	11 834	11 830
	31	108 198	674	933	5 705	637	1 434	876	11 849	11 845
	32	108 198	674	933	5 705	637	1 434	889	11 863	11 856

Taulukko jatkuu

Köyhä-luokka on määritelty vaiheessa 0, eli vaiheissa 1–32 ei ole todellisuudessa suluissa olevan luvun ilmoittamaa köyhien määrää. Tällä toimenpiteellä saadaan samat kotitaloudet mukaan kaikkiin vaiheisiin, jolloin muutosten vaikutuksia tulonsiirroissa voidaan tarkastella mahdollisimman selkeästi. Joka tapauksessa muutokset kohdistuvat aina melko pienituloisiin kotitalouksiin, jotka olivat aina lähtökohdassa köyhiä.

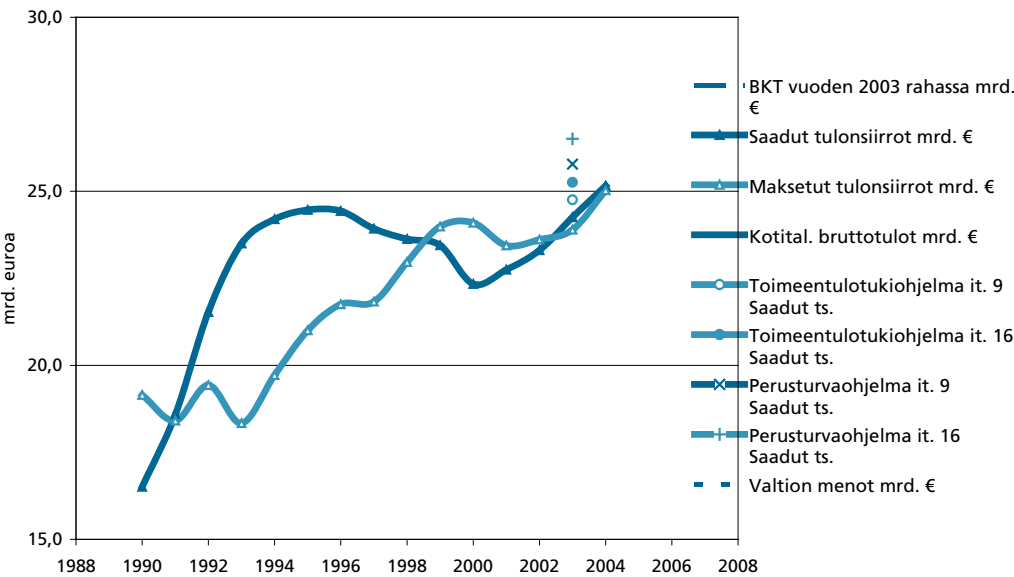
Ekv. tulo iteraatiossa 0			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opinto- raha	Kan- san- eläke	Saadut tulon- siirrot	Käy- tett. oleva tulo
	Iteraa- tio	(N)								
riskissä	0	190 619	948	1 320	1 217	551	464	1 447	9 885	13 249
	1	190 619	919	1 289	1 334	566	464	1 447	9 973	13 300
	2	190 619	889	1 258	1 463	583	464	1 447	10 074	13 361
	3	190 619	859	1 224	1 604	600	464	1 447	10 189	13 430
	4	190 619	827	1 191	1 759	620	464	1 447	10 321	13 513
	5	190 619	801	1 155	1 930	642	463	1 447	10 474	13 613
	6	190 619	781	1 119	2 119	665	463	1 447	10 656	13 731
	7	190 619	764	1 088	2 326	692	463	1 447	10 871	13 871
	8	190 619	760	1 061	2 326	692	463	1 595	10 989	13 952
	9	190 619	744	1 035	2 554	730	462	1 595	11 246	14 116
	10	190 619	732	1 063	2 554	730	462	1 595	11 262	14 131
	11	190 619	724	1 102	2 554	730	462	1 595	11 292	14 161
	12	190 619	714	1 072	2 804	773	462	1 595	11 582	14 342
	13	190 619	714	1 043	2 804	773	462	1 759	11 717	14 427
	14	190 619	715	1 014	2 804	773	462	1 939	11 869	14 519
	15	190 619	715	1 008	2 804	773	462	1 971	11 896	14 536
	16	190 619	702	1 038	2 804	773	462	1 971	11 913	14 553
	17	190 619	694	1 038	2 804	773	496	1 971	11 939	14 570
	18	190 619	685	1 038	2 804	773	532	1 971	11 967	14 588
	19	190 619	677	1 038	2 804	773	573	1 971	12 000	14 609
	20	190 619	669	1 038	2 804	773	617	1 971	12 036	14 633
	21	190 619	661	1 038	2 804	773	666	1 971	12 077	14 660
	22	190 619	653	1 038	2 804	773	720	1 971	12 123	14 690
	23	190 619	645	1 038	2 804	773	780	1 971	12 174	14 725
	24	190 619	637	1 038	2 804	773	845	1 971	12 232	14 764
	25	190 619	629	1 038	2 804	773	917	1 971	12 295	14 808
	26	190 619	620	1 038	2 804	773	996	1 971	12 364	14 856
	27	190 619	611	1 038	2 804	773	1 082	1 971	12 442	14 911
	28	190 619	602	1 038	2 804	773	1 178	1 971	12 529	14 972
	29	190 619	575	1 085	2 804	773	1 178	1 971	12 549	14 991
	30	190 619	571	1 085	2 804	773	1 283	1 971	12 649	15 062
	31	190 619	544	1 136	2 804	773	1 283	1 971	12 673	15 086
	32	190 619	544	1 129	2 804	773	1 283	2 007	12 703	15 104

Taulukko jatkuu

Ekv. tulo iteraatiossa 0			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opinto- raha	Kan- san- eläke	Saadut tulon- siirrot	Käy- tett. oleva tulo
	Iteraa- tio	(N)								
ei köyhä	0	2 100 537	65	177	163	642	136	676	10 219	33 680
	1	2 100 537	64	176	181	659	136	676	10 256	33 676
	2	2 100 537	63	175	200	678	136	676	10 298	33 660
	3	2 100 537	62	173	222	698	136	676	10 343	33 646
	4	2 100 537	61	172	245	721	136	676	10 394	33 633
	5	2 100 537	60	171	271	746	136	676	10 451	33 620
	6	2 100 537	60	169	300	775	136	676	10 514	33 592
	7	2 100 537	59	168	332	807	136	676	10 584	33 564
	8	2 100 537	58	163	332	807	136	732	10 636	33 561
	9	2 100 537	58	162	367	843	136	732	10 716	33 526
	10	2 100 537	57	167	367	843	136	732	10 721	33 523
	11	2 100 537	56	173	367	843	136	732	10 726	33 520
	12	2 100 537	56	171	405	886	136	732	10 816	33 486
	13	2 100 537	56	167	405	886	136	793	10 875	33 479
	14	2 100 537	55	163	405	886	136	860	10 940	33 471
	15	2 100 537	55	160	405	886	136	885	10 962	33 469
	16	2 100 537	54	166	405	886	136	885	10 967	33 462
	17	2 100 537	53	166	405	886	146	885	10 977	33 459
	18	2 100 537	53	166	405	886	157	885	10 987	33 458
	19	2 100 537	52	166	405	886	170	885	10 999	33 454
	20	2 100 537	52	166	405	886	183	885	11 012	33 450
	21	2 100 537	51	166	405	886	198	885	11 027	33 447
	22	2 100 537	50	166	405	886	215	885	11 043	33 446
	23	2 100 537	50	166	405	886	233	885	11 060	33 441
	24	2 100 537	49	166	405	886	253	885	11 080	33 438
	25	2 100 537	48	166	405	886	275	885	11 101	33 433
	26	2 100 537	48	166	405	886	300	885	11 125	33 428
	27	2 100 537	47	166	405	886	326	885	11 151	33 418
	28	2 100 537	46	166	405	886	356	885	11 179	33 409
	29	2 100 537	45	171	405	886	356	885	11 183	33 402
	30	2 100 537	44	171	405	886	388	885	11 215	33 398
	31	2 100 537	43	176	405	886	388	885	11 219	33 388
	32	2 100 537	43	174	405	886	388	911	11 243	33 388

Ekv. tulo iteraatiossa 0			Toi- meen- tulo- tuki	Asu- mis- tuki	Työ- mark- kina- tuki	Ans. sid. työt- töm.	Opinto- raha	Kan- san- eläke	Saadut tulon- siirrot	Käy- tett. oleva tulo
	Iteraa- tio	(N)								
Kaikki	0	2 399 354	192	319	351	626	183	738	10 104	30 965
	1	2 399 354	185	313	386	643	183	738	10 149	30 969
	2	2 399 354	179	306	425	661	183	738	10 201	30 963
	3	2 399 354	172	300	468	681	183	738	10 258	30 961
	4	2 399 354	166	293	516	704	182	738	10 323	30 963
	5	2 399 354	162	286	568	728	182	738	10 397	30 967
	6	2 399 354	158	279	625	756	182	738	10 481	30 962
	7	2 399 354	155	273	689	787	182	738	10 578	30 961
	8	2 399 354	154	266	689	787	182	801	10 635	30 967
	9	2 399 354	152	261	758	824	182	801	10 746	30 963
	10	2 399 354	149	270	758	824	182	801	10 752	30 961
	11	2 399 354	148	279	758	824	182	801	10 760	30 963
	12	2 399 354	146	273	835	866	182	801	10 885	30 962
	13	2 399 354	146	267	835	866	182	870	10 949	30 965
	14	2 399 354	145	261	835	866	182	946	11 021	30 968
	15	2 399 354	145	258	835	866	182	971	11 043	30 967
	16	2 399 354	142	267	835	866	182	971	11 049	30 963
	17	2 399 354	140	267	835	866	195	971	11 060	30 962
	18	2 399 354	138	267	835	866	209	971	11 073	30 963
	19	2 399 354	136	267	835	866	226	971	11 087	30 961
	20	2 399 354	134	267	835	866	243	971	11 103	30 961
	21	2 399 354	133	267	835	866	262	971	11 121	30 962
	22	2 399 354	131	267	835	866	284	971	11 140	30 963
	23	2 399 354	129	267	835	866	307	971	11 161	30 964
	24	2 399 354	127	267	835	866	333	971	11 185	30 966
	25	2 399 354	125	267	835	866	361	971	11 212	30 966
	26	2 399 354	123	267	835	866	393	971	11 241	30 969
	27	2 399 354	122	267	835	866	427	971	11 274	30 967
	28	2 399 354	120	267	835	866	465	971	11 311	30 967
	29	2 399 354	116	276	835	866	465	971	11 316	30 963
	30	2 399 354	115	276	835	866	506	971	11 357	30 969
	31	2 399 354	111	287	835	866	506	971	11 363	30 962
	32	2 399 354	111	284	835	866	506	997	11 387	30 964

Saadut ja maksetut tulonsiirrot vuosina 1990-2004 (mrd. euroa vuoden 2003 rahassa),
aikasarjat tulonjakoaineistosta ja ohjelmat simuloinnin tuloksia



LIITEKUVIO 11.1 Zoomaus

Lähde: Simulointi, Tulonjakoaineisto 1990–2004, Tilastokeskuksen ja VM:n www-sivut.